PENSER AGIR FAMILLE

GUIDE À L'INTENTION
DES INTERVENANTS
PUBLICS ET PRIVÉS

Québec

PENSER ET AGIR FAMILLE

Guide à l'intention des intervenants publics et privés

PREMIÈRE PARTIE:

L'approche familiale et son application.

DEUXIÈME PARTIE:

Les critères d'évaluation de l'approche familiale à l'intention des familles, des entreprises, des organismes, des municipalités et des ministères.

DEUXIEME EDITION

Avis du Conseil de la famille
à la ministre déléguée à la Condition féminine
et responsable de la famille

Avis no 89.2

90-02811/

Cet avis a été adopté par le Conseil de la famille à sa 8e réunion et transmis le 20 septembre 1989 à la ministre de la Santé et des Services sociaux et responsable de la famille, Mme Thérèse Lavoie-Roux, conformément à l'article 15-2° de la Loi sur le Conseil de la famille.

Il a été élaboré sous la coordination de M. Georges C. Savard. Mmes Ginette Decoste et Denise Desmeules ainsi que MM. Jean-Pierre Lamoureux et Marc Tremblay, de la permanence, ont collaboré à la rédaction définitive du texte. Mmes Céline Gariépy, Julie Hamel et Thérèse Tourigny en ont assuré les versions successives par leur travail patient et méticuleux.

CONSEIL DE LA FAMILLE
1- Parc Samuel Holland
(entrée par la rue Ernest-Gagnon)
Suite 342
Québec (Québec)
G1S 4P2

Téléphone: (418) 646-7678
(514) 873-1292

Dépot légal
Bibliothèque nationale du Québec
4e trimestre 1989
ISBN 2-550-20135-3

Table des matières

Avant-propos 1

PREMIÈRE PARTIE
L'approche familiale et son application 3

CHAPITRE PREMIER: LES ORIENTATIONS ADOPTÉES PAR LE CONSEIL DES MINISTRES 5
1.1 Les objectifs généraux et la dynamique administrative 5
1.2 La cohérence des interventions gouvernementales et des autres milieux 6

CHAPITRE 2: L'APPUI ET LE SOUTIEN AUX FAMILLES 9
2.1 La famille et ses fonctions premières 9
2.2 La nécessité d'une politique familiale 11
2.3 Penser et agir famille 12
2.4 Une manière d'en venir à penser famille 13
2.5 La question de la dénatalité 16
2.6 L'approche familiale 17

CHAPITRE 3: L'ÉVALUATION DE LA QUALITÉ FAMILIALE DES POLITIQUES ET DES PROGRAMMES 19
3.1 L'évaluation 19
3.2 La définition d'une politique et d'un programme 20
3.3 La définition de l'évaluation de programme 22
3.4 Le cadre d'évaluation 24
3.5 La manière de mesurer les effets directs ou indirects des politiques et programmes relatifs aux familles 25

CHAPITRE 4: L'UTILISATION DE LA GRILLE D'ÉVALUATION 27
4.1 Rigueur et créativité 28
4.2 Un débat à poursuivre 29
4.3 Agir famille 31

ANNEXES 33
1. Le contenu d'un cadre d'évaluation 33
2. Terminologie 35

DEUXIÈME PARTIE

Les critères d'évaluation de l'approche familiale à l'intention des familles, des entreprises, des organismes, des municipalités et des ministères 43

CHAPITRE PREMIER: LES HUIT ÉTAPES DE L'ÉVALUATION 45
1.1 L'identification des familles affectées par la politique ou le programme .. 45
1.2 La détermination des fonctions de la famille touchées par la politique ou le programme 47
1.3 La vérification des composantes de la politique ou du programme qui affecte les familles 48
1.4 La sélection des questions-clés à poser relativement aux six critères familiaux 49
1.5 La synthèse des données 49
1.6 La présentation des résultats 49
1.7 La formulation des recommandations 50
1.8 La mise en oeuvre des recommandations 50

CHAPITRE 2: LES CRITÈRES FAMILIAUX 53
2.1 La stabilité des familles, donc l'engagement conjugal et parental, doit être encouragée et renforcée par des politiques et des programmes appropriés 53
2.2 La volonté de soutenir et de compléter l'effort des familles plutôt que de les remplacer doit marquer la stratégie des politiques et des programmes 54
2.3 La force et la durabilité des liens de parenté, ainsi que l'influence que les membres de la famille exercent les uns sur les autres doivent servir d'appui aux politiques et aux programmes 55
2.4 Les familles doivent être considérées comme partenaires compétents dans les politiques et les programmes de services aux personnes, si on veut qu'elles remplissent toutes leurs fonctions 57
2.5 La diversité des familles, une réalité dont doivent tenir compte les politiques et les programmes 59
2.6 La priorité doit être donnée aux familles les plus vulnérables, à savoir celles dont les besoins psychologiques, sociaux ou économiques sont les plus grands 60

RECOMMANDATIONS 63
COMPOSITION DU CONSEIL DE LA FAMILLE 1988-1989 65

AVANT-PROPOS

Les vingt dernières années ont été marquées par des changements profonds pour les familles du Québec et l'on n'a cessé depuis de s'en préoccuper. En 1967, celles-ci recevaient leurs premières allocations familiales québécoises, l'Union internationale des organismes familiaux tenait son congrès à Québec et on se souvenait encore de la prédiction de l'historien Toynbee annonçant qu'à la fin du monde la planète appartiendrait aux Chinois et... aux Québécois !

C'est encore en 1967 que le ministre de la Famille, Jean-Paul Cloutier, demandait à Philippe Garigue, alors Président du Conseil supérieur de la famille, de poser les jalons qui permettraient de donner une politique familiale au Québec. Malgré les innombrables difficultés, si ce projet n'a pas sombré dans l'oubli, c'est dû au courage et à l'envergure de quelques chefs de file, hommes et femmes, et surtout peut-être à la ténacité de centaines, voire de milliers de citoyens et citoyennes, regroupés ou non dans des associations familiales. En ce sens, l'Énoncé de politique familiale adopté par le gouvernement du Québec en décembre 1987, après les travaux du Comité de la consultation sur la politique familiale, prend toute sa signification.

C'est l'Assemblée nationale du Québec, par la suite, qui, dans le préambule de la loi instituant le Conseil de la famille, affirme:

- que la famille est le premier milieu de vie, d'apprentissage et de socialisation et que le bien-être de la famille et des individus qui la composent est la base du bien-être de la société;
- que la contribution sociale des parents comme premiers responsables des familles et de la prise en charge des enfants mérite d'être soutenue et encouragée par la volonté collective;
- qu'il y a lieu de favoriser l'expression des familles, de leurs représentants, des milieux et des institutions concernés par les questions d'intérêt familial;
- qu'il importe d'instituer, suivant ces principes, un organisme pour conseiller le ministre sur toute question d'intérêt familial.[1]

La politique familiale du Québec franchit alors une étape décisive; elle possède maintenant, avec l'appui de l'Assemblée nationale, les assises qui lui permettront de se développer progressivement, ce qu'il importe de suivre attentivement.

Le Conseil de la famille récemment formé présente ici un instrument de travail qui permettra aux élus et aux gestionnaires des différents ordres de gouvernement, comme aux responsables dans divers milieux - loisirs, affaires, services...,- qui sont sollicités pour apporter un soutien aux familles, d'apprécier la qualité familiale des politiques, programmes et services destinés aux familles.

---

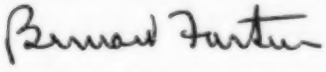
1 Loi sur le Conseil de la Famille; L.Q. 1988, C. 6

L'avis du Conseil se présente en deux parties. La première explique le contexte d'intervention de la politique familiale. Il rappelle d'abord les orientations et les objectifs adoptés par le Conseil des Ministres, situant la famille et la politique familiale dans le contexte de la société d'aujourd'hui. Le Conseil cherche ensuite à initier le lecteur au concept d'évaluation tel que développé dans l'appareil gouvernemental pour enfin, présenter quelques commentaires sur la créativité dans l'évaluation et signaler des questions qui restent en suspens.

La deuxième partie est constituée de la grille d'évaluation ou du cadre de référence pour évaluer les politiques, les programmes et les services dans une perspective familiale. Cette partie se veut un véritable outil de travail pour toutes les personnes concernées par l'approche familiale. Des critères familiaux sont développés et le Conseil suggère des questions susceptibles d'en vérifier le respect. Le Conseil indique ensuite les étapes qui devraient être suivies pour réaliser une démarche cohérente et significative d'évaluation. Cette grille d'évaluation se justifie, car la majorité des politiques gouvernementales ont un impact sur les familles, de près ou de loin, comme, par analogie, il en est pour les politiques économiques.

Le Conseil de la famille présente ici, non seulement l'instrument qu'il sera le premier à utiliser, mais aussi, en même temps, les grands axes qui orienteront ses travaux au cours des années à venir. Cet avis du Conseil se veut, de plus, un encouragement à tous, à quelque niveau d'autorité et dans quelque secteur d'activité que ce soit, de commencer, au plus tôt, à **penser et agir famille.** Cet instrument est perfectible, il faudra l'améliorer et, pour y arriver, puissions-nous l'utiliser pour que se développe harmonieusement le soutien aux parents du Québec auquel nous convie la politique familiale.

Le Président,



Bernard Fortin

PREMIÈRE PARTIE

L'approche familliale et son application

Depuis plusieurs années déjà, on parle de politique familiale au Québec. L'idée qu'on s'en faisait, au début, était plutôt abstraite et générale, quoiqu'inspirée par des préoccupations très concrètes. Au cours des années, cependant, les promoteurs de la politique familiale ont réussi à préciser leurs objectifs et à élargir le réseau de leurs alliés. On comprend mieux, aujourd'hui, tant au Gouvernement que dans la population, les besoins des familles et la nécessité d'une politique familiale. On connaît mieux, aussi, ce qui a été accompli dans ce domaine et on réalise, de plus en plus, l'ampleur et la complexité de ce qu'il reste à faire. On sait que **penser et agir famille** est un véritable défi pour tous les partenaires concernés, un défi qui, en fait, est également un test de survie pour toute notre société.

Cette première partie de l'Avis du Conseil fait le point sur les enjeux de la politique familiale québécoise et sur certains aspects de l'évaluation des politiques, programmes et services.

LES ORIENTATIONS ADOPTÉES PAR LE CONSEIL DES MINISTRES

Le 3 décembre 1987, le Conseil des ministres définit les orientations de la politique familiale du Québec. Énoncé bref mais crucial: devant la complexité de la situation des familles et des difficultés avec lesquelles elles ont à composer, le Gouvernement reconnaît la nécessité d'un soutien collectif pour celles-ci. Concrètement, l'État doit désormais **penser et agir famille**, donc tenir compte de la réalité familiale dans toutes ses politiques.[2]

1.1 Les objectifs généraux et la dynamique administrative

Plus précisément, l'objectif général poursuivi sera de "reconnaître l'importance de la famille en tant qu'institution et milieu de vie, notamment par le soutien collectif aux parents qui sont les premiers responsables de la prise en charge des enfants et du milieu familial";[3] À cette fin, le Gouvernement s'engage à

- **penser et agir famille** dans chaque ministère et organisme gouvernemental;

- assurer la concertation entre les ministères et organismes gouvernementaux du gouvernement du Québec;

- favoriser la concertation avec les autres niveaux de gouvernement et les milieux responsables du soutien à apporter aux familles;

- écouter la voix des familles.

Un ministre responsable du développement de la politique familiale est nommé, il est secondé par un Secrétariat à la famille qui l'appuie pour la coordination du développement horizontal de la politique familiale. Le Conseil de la famille est aussi créé et collabore avec le Ministre pour veiller à l'intérêt des familles dans toutes les questions d'intérêt familial et, en particulier, pour établir un dialogue permanent et constructif avec les familles. Quant aux ministères et aux organismes les plus concernés par la famille, ils devront:

- mettre en place les mécanismes administratifs propres à faciliter l'intégration de la dimension familiale dans les politiques dont ils sont responsables;

---

2. QUÉBEC, Secrétariat à la politique familiale, **La politique familiale. Énoncé des orientations et de la dynamique administrative,** adoptée par le Conseil des ministres le 3 décembre 1987, Québec, 1987, p. 13.

3. Ibid., p. 9.

- élaborer sur une base régulière des activités, engagements et mesures concrétisant l'intégration de la dimension familiale;

- faire état dans leur rapport annuel du développement de la politique familiale dans tous les domaines pour lesquels ils sont responsables.

En s'engageant publiquement de cette manière à **penser et agir famille,** le gouvernement du Québec veut donner l'exemple. Il invite du même souffle les différents responsables sociaux à collaborer également à soutenir les rôles indispensables assumés par les parents. Ainsi, les responsables du marché du travail et de la vie municipale sont sollicités pour collaborer à cette entreprise qui doit être résolument collective.

Désormais, il faut que tous, entreprises, organismes, municipalités et ministères gardent en tête la perspective familiale. C'est à la suite de la consultation présidée par Maurice Champagne, en 1984 et 1985, que le leitmotiv **penser et agir famille** s'est imposé et a été recommandé au Gouvernement et à la collectivité, pour les parents québécois.

1.2 La cohérence des interventions gouvernementales et des autres milieux

Plusieurs ministères et organismes gouvernementaux ont été identifiés[4] comme des lieux privilégiés où les politiques qui s'élaborent ont, d'ordinaire, des répercussions directes ou indirectes sur les familles.

Ces ministères et organismes doivent se consulter et collaborer pour que les objectifs que s'est fixés le Gouvernement ne soient pas, en même temps, mis de l'avant par un ministre et compromis par un autre, comme c'est arrivé trop souvent dans le passé.

La concertation n'est pas chose facile. En réalité, elle représente un très grand défi, d'autant plus que la politique familiale touche aux valeurs profondes de la population. C'est en ce sens, qu'une étude commanditée par le Conseil québécois de la recherche sociale affirme:

> **[...] aucune politique familiale n'est neutre: elle privilégie une ou quelques conceptions de la famille, elle réfère à une vision de la vie humaine, de la**

---

4 Une liste non exhaustive des différents ministères et organismes a été dressée. Affaires culturelles, Affaires municipales, Communautés culturelles et Immigration, Communications, Conseil du trésor, Conseil exécutif (Secrétariat à la condition féminine, Secrétariat aux Affaires autochtones, Secrétariat à la Jeunesse, Aménagement et développement régional), Éducation, Enseignement supérieur et Science, Environnement, Finances, Justice, Loisir, Chasse et Pêche, Main d'Oeuvre et Sécurité du revenu, Office des ressources humaines, Office des services de garde à l'enfance, Revenu, Santé et Services sociaux, Société des établissements de plein air du Québec, Société d'Habitation du Québec, Sécurité publique, Tourisme, Travail.

> **personne, des relations interpersonnelles et de la société en général; ces conceptions véhiculent un certain nombre de valeurs que l'on estime importantes: valeurs économiques, sociales, culturelles et morales aussi; valeurs qui sont opérationnalisées dans des règlements, des politiques ou une législation particulière qui guident les interventions en ce domaine.**[5]

Au Québec, il est clair que l'État se préoccupe des familles, comme de la natalité, et qu'il a fait des choix décisifs. Le gouvernement du Québec assume donc la responsabilité de "maître-d'oeuvre" de la politique familiale, mais il veut l'assumer conjointement avec les autres responsables du soutien collectif à apporter aux familles, le gouvernement du Canada, les gouvernements municipaux et tous les autres agents de changement dans le monde du travail et de l'éducation, le réseau de la santé et des services sociaux, les organismes communautaires et familiaux, les milieux professionnels et le monde des médias, entre autres.[6]

Il y a là un grand défi collectif tout autant qu'historique qu'il nous faut relever, hommes et femmes, parce que la politique familiale met en cause l'avenir du Québec, au-delà des préoccupations natalistes et dans l'intérêt que nous portons à nos enfants, en conformité avec nos valeurs de vie:

> **Plus que jamais, en effet, les familles ont la possibilité d'un soutien social éclairé qui, en particulier, puisse aider les parents à accomplir leurs tâches, en s'appuyant à la fois sur ce qu'il y a de plus naturel chez l'être humain et sur ce que la société aussi peut fournir de meilleur dans le domaine des apprentissages sur le développement de l'individu, des relations humaines et de la vie en société.**[7]

Cette vaste responsabilité de soutenir les parents dans leurs rôles nécessite par ailleurs qu'il faille se donner des instruments pour mesurer la trajectoire des orientations de la politique familiale, évaluer l'atteinte des objectifs des politiques en même temps que ceux de chaque programme destiné aux familles ou qui les touchent de près ou de loin. C'est une question de cohérence et d'efficacité.

Cet avis du Conseil de la famille cherche à contribuer à cette démarche qui doit consister à suivre le développement de la politique familiale dans les efforts que tous les partenaires doivent consentir pour mieux soutenir les parents du Québec dans leurs responsabilités envers les enfants et le milieu familial.

---

5. UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À RIMOUSKI, GROUPE DE RECHERCHE ETHOS, **La dimension éthique de la recherche sociale,** Étude commanditée par le Conseil québécois de la recherche sociale, Rimouski, 1988, p.4.

6. À titre d'exemple, une initiative illustre bien l'implication du milieu: le **Regroupement inter-organismes pour une politique familiale** a déjà introduit dans sa banque de données le texte de 205 lois ou programmes dont la qualité familiale a été sommairement évaluée.

7. QUÉBEC, Secrétariat à la politique familiale, op. cit. p.16.

L'APPUI ET LE SOUTIEN AUX FAMILLES

Les changements profonds de la société affectent les familles d'aujourd'hui et créent des défis nouveaux pour l'ensemble de nos institutions. Entre-temps, la famille survit et ses membres continuent de s'entraider, mais dans des conditions toujours plus difficiles. La politique familiale doit trouver les moyens de fournir appui et force aux familles sans violer leur vie privée et sans tenter de les remplacer; elle doit aussi réussir à élaborer les programmes qui sont les plus adéquats compte tenu des besoins.

2.1 La famille et ses fonctions premières

Dans l'entendement commun, la famille est considérée à juste titre comme la cellule de base de la société, le lieu des apprentissages fondamentaux et l'interface nécessaire entre la personne et le collectif. À cause des différentes formes que prennent maintenant les familles, ou parce qu'on veut en souligner une facette particulière, les définitions de la famille sont multiples et peuvent donner lieu à des débats sans fin, entre les tenants d'une définition normative ou idéale et ceux qui veulent consacrer, comme famille, tout groupe de personnes vivant ensemble. La réalité familiale est certes complexe et l'on peut difficilement en épuiser les contours. La famille peut être restreinte au noyau parent-enfant comme elle peut s'étendre aux proches et aux autres générations. La solidarité familiale n'a souvent pas de limites.

Le Code civil par ailleurs ne donne pas de définition de la famille. Les ministères qui définissent la famille le font dans la perspective d'une loi particulière qu'ils ont à administrer, d'où la différence entre la définition de la famille utilisée pour la fiscalité, par exemple, et celle utilisée à l'aide sociale.[8]

---

8. On trouvera des définitions plus élaborées dans les documents suivants:

- QUÉBEC. CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA FAMILLE. **La situation des familles québécoises,** Québec, 1978, p. 24.
- QUÉBEC. COMITÉ PERMANENT DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL. **Pour les familles québécoises.** Québec, octobre 1984, p. 33-40 (livre vert).
- QUÉBEC. COMITÉ DE LA CONSULTATION SUR LA POLITIQUE FAMILIALE. **Rapport du Comité de la consultation sur la politique familiale.** Québec, 1986.

  1ère partie: **Le soutien collectif réclamé pour les familles québécoises,** avril 1986, pages 34 à 38.

  2e partie: **Le soutien collectif recommandé pour les parents québécois,** avril 1986, p. 39.
- QUÉBEC. MUSÉE DE LA CIVILISATION. **Pour une définition de la famille,** document no 1. Québec, [1989], p. 5 et s.

La politique familiale, pour sa part, vise la famille en tant que "cellule de base de notre société et le lieu premier d'apprentissage et de socialisation des individus"[9], point de jonction entre la personne et la société. Ainsi, de façon fonctionnelle et pour viser le noyau irréductible de ce qui constitue une famille, le Gouvernement entend par famille la relation parent(s)-enfant(s) ou plus précisément la prise en charge effective -par un ou des adultes- des enfants et du milieu de vie familial.

La préoccupation relative aux aînés n'est pas incluse dans l'actuel contexte de la politique familiale. Celle-ci se concentre en effet sur la relation parent-enfant. Toutefois, le Gouvernement semble de plus en plus préoccupé par la question des personnes âgées tel qu'en fait foi clairement, entre autres, la récente politique de santé mentale. Pour sa part, le Conseil de la famille entend intégrer cette dimension à ses travaux.

Peu importe cependant la définition retenue, la famille assume des tâches et des responsabilités qu'aucune autre institution n'accomplit avec plus de succès, et cela, au premier bénéfice de toute la société. On identifie généralement les fonctions suivantes à la famille: fonctions de reproduction, de socialisation, de consommation et de production, de dispensation des liens affectifs:

- mettre au monde les enfants et les mener à leur maturité;
- fournir aux individus leur identité comme personnes et comme membres de la société;
- répondre aux besoins primaires de nourriture, logement, habillement, de protection physique et d'affection;
- donner la formation de base aux adultes de demain, dans les domaines, entre autres, de la santé physique et mentale, du civisme, de la morale sociale et religieuse;
- prendre soin des membres plus vulnérables qui réclament assistance.

Dans les années qui ont suivi la révolution tranquille, on a cru que l'État québécois pouvait remplir bon nombre de ces fonctions. Aujourd'hui, on sait qu'il doit le faire différemment et on comprend, sans le dégager de ses responsabilités propres, qu'il faut aussi permettre aux familles de s'assumer et de s'entraider le mieux possible. Celles-ci, en effet, tout en recevant beaucoup de leurs membres, apportent également beaucoup à la société.

---

9. QUÉBEC. Secrétariat à la politique familiale, op. cit. p. 8.

2.2 La nécessité d'une politique familiale

Le Conseil ne reprendra pas ici les nombreux éléments de difficultés qui affectent les familles actuelles et qui ont motivé le Gouvernement à s'engager envers les familles. Ce qu'il veut souligner, c'est la pertinence de l'orientation globale qu'il veut imprimer à la politique familiale en faisant en sorte que toutes les sphères de la vie familiale soient prises en compte.

Par politique familiale, on entend, au Québec, une **politique de soutien aux parents.** Pour une définition très large, servant surtout de balise à l'usage des personnes oeuvrant dans le domaine, on peut se rallier à Bernard Lory, secrétaire général de l'Union internationale des organismes familiaux qui, à la Conférence d'Helsinki, les 21-23 juin 1976, décrivait la politique familiale comme l'ensemble des moyens et des actions qui doivent mettre les familles en état de faire face à leurs responsabilités et de répondre à leurs besoins sur le plan économique, éducatif, affectif et social. Une définition plus élaborée est donnée dans le Rapport du Comité de la consultation sur la politique familiale.

La politique familiale ne doit pas se préoccuper seulement de problèmes. Elle doit s'adresser aux familles comme à des forces vives, autonomes et dont le dynamisme est essentiel au bien-être de la société. C'est pourquoi tout ce qui touche à l'éducation, l'emploi, l'habitation, la santé mentale et physique, les loisirs, l'environnement, le droit... gagnerait beaucoup à être considéré dans une perspective familiale.

Bien sûr, les familles bénéficient, dans l'accomplissement de leurs tâches, de plusieurs collaborations: l'école, l'hôpital, le CLSC, les groupes de support, les services de garde... pour ne nommer que celles-ci, sont disponibles pour accompagner les membres de la famille. Ce sont des services de base, des ressources que notre société peut offrir aux familles. Ce qu'il faut par ailleurs observer, c'est l'esprit avec lequel elles sont accessibles et offertes par les intervenants. C'est également le respect et la considération qu'on accorde aux parents en tant que responsables des enfants. En fait, toute la société en profite lorsque les familles jouent adéquatement leur rôle. La politique familiale veut ainsi que l'État accompagne les parents et offre un support à la compétence parentale, réservant ses interventions majeures lorsque les parents n'y arrivent pas. Il faut donc **penser et agir famille.**

2.3 Penser et agir famille

Penser et agir famille veut dire de faire en sorte que les parents aient les moyens, le support, la valorisation nécessaires pour exercer leurs rôles et assumer leurs responsabilités.

Or, la plupart des politiques et des programmes, même ceux dont le mandat est de répondre aux besoins des familles, visent des individus. Ces approches ne sont pas forcément familiales, et il importerait que ces politiques et ces programmes soient repensés afin d'éviter de n'intervenir qu'auprès d'un seul membre de la famille, quand c'est tout le contexte familial qu'il faudrait évaluer et sur lequel il faudrait agir.[10]

Par exemple, dans le secteur de la santé et des services sociaux, chaque fois qu'on élabore un plan de service individualisé, que ce soit pour une personne âgée admise dans un centre d'accueil, une personne handicapée à réintégrer ou un adolescent référé au Directeur de la Protection de la jeunesse, les procédures administratives ne devraient pas consommer tant d'énergie qu'elles rendent difficiles, pour les intervenants sociaux, le contact avec les familles et leur mise à contribution pour apporter une réponse.

Par ailleurs, l'approche familiale, si urgente et nécessaire soit-elle, n'est pas toujours simple à appliquer. Les vrais enjeux ne sont pas nécessairement faciles à cerner et, encore moins, à défendre. Serait-il possible, par exemple, à l'intérieur de notre régime fiscal, d'envisager une fiscalité davantage familiale? Et, si on se réfère à l'aide sociale, telle que règlementée au Québec, pourrait-on rendre possible pour une personne à revenu très modeste d'héberger son frère handicapé, sans que celui-ci perde ses prestations parce qu'il est déménagé chez elle? Pour résoudre ce cas et d'autres semblables, faudrait-il pouvoir traiter quelqu'un (administrativement) comme un individu, afin de lui permettre de vivre en famille?[11] Quoiqu'il en soit, notre société gagnerait à créer moins de programmes pour les individus en escomptant que les familles en profiteront, et davantage de programmes pour celles-ci en sachant que leurs membres en bénéficieront.

Par ailleurs, le souci de tenir compte de la famille dans l'élaboration des politiques et programmes ne constitue pas nécessairement une invasion de la vie privée des gens. Il faut reconnaître qu'il y a déjà nombre de lois et règlements qui touchent des aspects de nos vies. En fait, **penser famille** peut signifier que le Gouvernement intervient davantage dans certains cas et moins dans d'autres. Une intervention légère, quand la prévention est encore possible, évitera des interventions lourdes en temps de crise. Cette question est complexe et doit être examinée attentivement par tous les intéressés. L'approche familiale devrait faciliter et non nuire à ce débat.

---

10 Pour une illustration saisissante, voir l'histoire de Debbie dans le **Rapport d'activités 1986-87** du Comité de Protection de la jeunesse, p. 37-38

11 Sur cette question, on pourra consulter Margrit EICHLER, "The familism-individualism flip-flop and its implications for economic and social welfare policies", in **XXth International Committee on Family Research Seminar on Social Change and Family Policies,** Part 2, Melbourne, Australia, August 19-20, 1984, p. 431-472.

En dépit d'un certain conformisme dans les modèles de consommation, on ne retrouve plus au Québec l'homogénéité qui le caractérisait avant la révolution tranquille. Notre société est devenue pluraliste, à plus d'un égard, et certains peuvent se demander si les Québécois et les Québécoises ont encore assez de valeurs communes pour pouvoir vraiment **penser famille.** Qu'il y ait, à certains moments, des commencements de polarisation, exploités par une idéologie ou une autre, c'est évident. Il semble quand même qu'il y a au Québec, malgré tout, un large consensus sur certaines réalités fondamentales. Les sondages auprès des jeunes sont très révélateurs de la persistance de valeurs typiquement familiales, comme la satisfaction dans la relation avec leurs parents et le désir de bâtir une famille à leur tour. En général, on peut dire que les gens s'accordent sur l'identification des problèmes et sur les grands objectifs à poursuivre.

Il y a désaccord aussi, et c'est normal, mais il porte surtout sur les moyens à prendre pour arriver au but. Ainsi, les jeunes et les aînés, gens de droite et de gauche, s'entendent sur l'importance de l'aide à apporter aux bas salariés responsables de familles, aux parents qui sont sur le marché du travail, aux familles victimes de violence, aux jeunes requérant protection et soutien. Les divergences se révèlent quand on en vient aux moyens de réaliser tous ces objectifs. On peut, ainsi, reconnaître le besoin des services de garde, mais diverger beaucoup quant aux sommes à investir, au genre de services à offrir, à quelle catégorie de personnes et pourquoi.

En fait, un large consensus se dessine sur beaucoup d'autres questions familiales: l'obligation de payer la pension alimentaire, celle pour les employeurs de faciliter à leurs employés l'accomplissement de leurs responsabilités familiales, le fait d'aider les parents adolescents à devenir autonomes, les mesures universelles pour les familles, sans égard au revenu, comme les allocations familiales, etc.

2.4 Une manière d'en venir à penser famille

Le Gouvernement est amplement justifié de **penser famille.** On ne met plus en doute cette obligation. Mais tout n'est pas dit. Il reste à trouver comment **penser famille** dans les situations si variées où il faut le faire. Sur qui, sur quoi, les décideurs peuvent-ils se fier pour conclure qu'une mesure, un programme est familial ou non? Ils peuvent écouter ceux et celles qui sont le mieux informés, mais même là, ils ne peuvent avoir l'assurance que les solutions proposées sont vraiment à l'avantage des familles. Souvent, en effet, on s'est préoccupé plus des individus que des familles, ou bien on a défendu, inconsciemment, des intérêts corporatifs.

Pour prendre les bonnes décisions concernant les familles, les hommes et femmes politiques ont besoin d'informations récentes, objectives, d'analyses impartiales et non partisanes qui rendent compte sans relâche et systématiquement:

- des changements vécus dans les familles et des implications de ces changements pour les politiques gouvernementales,

- de l'impact des politiques actuelles ou projetées sur les familles,

- des moyens à prendre pour créer et mettre en oeuvre, avec les familles, des politiques centrées sur les familles.

Les exemples d'organismes ne manquent pas qui ont été créés spécialement pour faciliter au Gouvernement la tâche de poursuivre certaines politiques prioritaires, tels le Conseil de la langue française, le Conseil du statut de la femme, etc. Dans le domaine économique, nombreux sont les instruments dont s'est dotés l'État pour promouvoir le développement économique. On voit maintenant des efforts similaires inspirés par l'objectif de protection de l'environnement. De plus, chez nos voisins du sud, des séminaires mensuels se tiennent au Capitole à Washington, depuis novembre 1988, à l'intention des représentants du Congrès et de l'Exécutif en quête d'information à jour, exacte et complète sur des questions touchant les familles. C'est le "Family Impact Seminar" (Groupe spécialisé dans l'étude de l'impact des politiques sur les familles) qui organise ces rencontres et qui, dès cette année, fournira le même service aux États qui en feront la demande. Enfin, aux Nations Unies, les directives en vue de l'élaboration de programmes pour renforcer la famille révèlent le même souci de **penser famille:**

> **Les politiques nationales de la famille et les programmes correspondants axés sur les familles en tant qu'unités sont directement touchés par les conditions et les structures socio-économiques existantes. Ils doivent être établis dans le contexte de politiques et de programmes sociaux comprenant des domaines tels que la population, la protection sociale, le travail, le logement, la sécurité sociale, la santé et la nutrition, l'agriculture, la réforme agraire, l'urbanisation, l'industrialisation et le développement rural. Les politiques et les programmes de ce genre doivent tenir compte de la famille en tant qu'unité et leurs effets potentiels sur les familles doivent être examinés.**
>
> **[...]**
>
> **Les politiques et programmes conçus à l'intention des membres de la famille, notamment des femmes, des enfants, des jeunes, des personnes handicapées et des personnes âgées, devraient insister sur le fait que les familles sont des unités ayant leur dynamique propre et constituent des ressources primaires pour satisfaire les besoins de ces groupes; si ces politiques et ces programmes ne tiennent pas compte de cet élément, ils sont voués à l'échec.**[12]

---

12. NATIONS UNIES. DÉPARTEMENT DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES INTERNATIONALES. CENTRE POUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET LES AFFAIRES HUMANITAIRES. **La famille, no 4, Renforcer la famille: directives en vue de l'élaboration de programmes à cet effet.** New York, 1987, p. 45.

En réalité, quand une personne a un problème, sa famille ne peut y rester étrangère longtemps. Souvent la famille est affectée et elle doit être impliquée dans les solutions recherchées. Les intervenants doivent donc utiliser la lentille à grand angle pour voir non seulement l'individu, mais tout son contexte familial. On peut dire en général, que la meilleure façon d'aider quelqu'un, c'est d'impliquer les membres de sa famille pour qu'ils appuient l'intervention au lieu de nuire.

Penser famille convient à tous les ordres de gouvernement. L'engagement récent[13] des présidents des deux Unions municipales de promouvoir auprès de leurs municipalités l'adoption de la politique familiale l'illustre bien.

Ce, deux Unions incitent les municipalités à se doter d'un comité d'élus et d'administrateurs municipaux et à identifier les mesures susceptibles d'aider les familles, en concertation avec le milieu (organismes communautaires et familiaux, écoles, réseau des services sociaux et autres). Les interventions envisagées touchent les services de garde à l'enfance, l'habitation, les loisirs, les transports, la sécurité des personnes, l'organisation du travail et même les heures d'ouverture des services municipaux.

Près d'une centaine de municipalités dans la presque totalité des régions du Québec ont déjà répondu à l'invitation lancée par les dirigeants des Unions municipales et, comme premier geste, ont nommé un élu répondant à la politique familiale. Des municipalités ont déjà pris des mesures pour améliorer la vie des familles. Certains ont offert une prime à la naissance; d'autres ont plafonné le tarif pour les loisirs, la balle et le soccer, par exemple, pour les familles de plus de deux enfants; une municipalité a mis en place des mesures pour faciliter l'accès des familles à la propriété. L'implantation de la politique familiale au niveau des municipalités, on le voit, est désormais enclenchée.

---

13 QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, **Agir pour les familles dans les municipalités**, Québec, octobre 1988, 7 p. Ce document est proposé aux municipalités par l'Union des municipalités du Québec, l'Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec et le Secrétariat à la famille. Sur ce sujet, on peut également consulter:

FÉDÉRATION DES UNIONS DE FAMILLES, "Famille et Affaires municipales", in **Le familier**, Montréal, janvier 1989, 12 pages.

CONFÉDÉRATION DES ORGANISMES FAMILIAUX DU QUÉBEC (COFAO), Qu'attendent les familles des municipalités?. Enquête réalisée par la Confédération des organismes familiaux du Québec, en collaboration étroite avec ses membres auprès des familles québécoises, entre le 20 février et le 21 mars 1989. (Compilation des données en date du 7 avril 1989).

QUÉBEC, MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, "Dossier: municipalité, l'enfant et la famille", in **Municipalité**, Québec, octobre 1988, p. 1-10.

QUÉBEC, SECRÉTARIAT À LA FAMILLE, **La politique familiale et le monde municipal**, Québec, (printemps 1988), (dépliant).

Ce qu'il faut aux conseillers des villes, et ce qu'il faut à tous les décideurs qui **pensent famille,** c'est un instrument pour leur permettre d'évaluer la qualité familiale des politiques, programmes et mesures qu'ils auront à accepter, modifier ou rejeter. Ainsi chaque municipalité pourra intégrer graduellement, à sa façon, une vision familiale dans l'administration des services dévolus à la population.

2.5 La question de la dénatalité

On ne peut plus parler de politique familiale, cependant, sans considérer la situation démographique du Québec. Or, le Conseil de la famille est préoccupé par cette situation et, plus particulièrement, par la baisse dramatique de la natalité. L'importance et l'urgence d'une politique globale de population ne lui échappent pas, mais sa conviction est à l'effet que la politique familiale est une des assises de la politique de population. Selon le Conseil, l'augmentation du nombre des naissances devrait être la conséquence d'une bonne politique familiale: créons les conditions d'accueil à la vie, facilitons la tâche des parents et les familles se multiplieront de surcroît. Il suit en cela le Conseil des Ministres qui, pour sa part, s'exprime ainsi:

> **La politique familiale a ses finalités propres et, problème de dénatalité ou pas, nous devons nous donner cette politique. Mais si la famille, l'exercice des responsabilités parentales et l'intérêt porté aux enfants sont favorisés et soutenus par la collectivité et l'État, on est justifié de penser que cela pourra avoir un impact sur la natalité. À ce titre, la politique familiale peut devenir ferment d'une politique de population, surtout si elle permet de diminuer les contraintes à la prise en charge des enfants que rencontrent les parents et qui peut souvent être ressentie davantage comme une pénalité sociale que comme une contribution sociale.**[14]

Le choix de mesures familiales plutôt que natalistes suppose que l'on travaille sur tous les fronts à la fois: allocations, crédits, congés parentaux, loisirs familiaux, habitation, régimes matrimoniaux, lutte à la violence en milieu familial... Même si cette approche paraît moins efficace dans l'immédiat, elle est, de fait, plus sûre à long terme. Ce qu'il faut en somme, c'est un ensemble de mesures, telle une politique familiale, pour augmenter le taux de natalité d'une manière satisfaisante et durable.

Toutefois, vu la préoccupation actuelle du renouvellement de la population, il sera utile de vérifier si les politiques et programmes tiennent bien compte de cette fonction de la famille. On sait que le désir de l'enfant est encore élevé chez les jeunes parents et il faudra, en évaluant les politiques et programmes, s'assurer que les familles qui veulent augmenter le nombre de leurs enfants puissent le faire aisément.

---

14 QUÉBEC, Secrétariat à la politique familiale, op. cit. p.7

2.6 L'approche familiale

Ainsi, le **penser famille** ou la perspective familiale devrait augmenter l'efficience et l'efficacité[15] de tous les programmes gouvernementaux. L'utilité et la nécessité de **penser famille** ressortent des six considérations suivantes:

- Les changements dans les familles ont un impact sur nos institutions sociales les plus importantes. La petite taille des familles, la participation accrue des mères sur le marché du travail, les foyers à parent seul... sont en train de modifier profondément l'environnement social.

- Le fait de s'occuper de la famille dans le cadre d'une politique familiale équivaut à s'occuper du bien commun. La famille, en effet, est plus que les personnes qui la composent, elle est une "institution" et un "milieu de vie"[16], partie intégrante du patrimoine collectif.

- Les politiques et programmes peuvent avoir des effets très différents selon les types de familles ou les aspects de la vie familiale qu'ils visent. Une intervention du Directeur de la Protection de la Jeunesse peut être bienvenue dans tel ou tel quartier de Montréal mais interprétée ailleurs comme une intrusion dans la vie privée des familles.

- La force des liens de parenté et l'importance des responsabilités familiales qui influencent les besoins ou restreignent les options des familles sont toujours réelles, bien qu'elles puissent varier d'un milieu d'appartenance à l'autre. La solidarité entre les générations de certaines familles d'immigrants, par exemple, est bien au-dessus de la réalité québécoise d'aujourd'hui.

- La famille, qui fait beaucoup par elle-même, peut agir comme partenaire dans la prestation des services sociaux, de santé et d'éducation aux individus. Tous les membres de la famille jouent un rôle vital dans la lutte contre la maladie, la promotion de la santé, le succès scolaire, le développement du civisme. On le comprend de plus en plus, mais c'est rare qu'on donne aux parents l'information, les moyens et la reconnaissance qu'il leur faut pour pouvoir collaborer avec les professionnels.

- La famille, enfin, se révèle comme unité valable dans toute analyse ou évaluation, même si le succès d'un programme est encore reconnu en fonction des résultats qu'il obtient auprès des personnes. On s'intéresse de plus en plus aux effets des programmes sur la structure et le fonctionnement des familles auxquelles elles appartiennent.

---

15 *Voir terminologie à l'annexe 2*

16 QUÉBEC. Secrétariat à la politique familiale, op. cit. p. 6

Ces considérations fondent l'émergence de six critères familiaux qui permettraient de vérifier la justesse et la cohérence de toute intervention gouvernementale et privée auprès des familles. Ces critères qui seront expliqués plus loin se formulent ainsi:

Le premier critère: la stabilité des familles, donc l'engagement conjugal et parental, doit être encouragée et renforcée par des politiques et des programmes appropriés.

Le deuxième critère: la volonté de soutenir et de compléter l'effort des familles plutôt que de les remplacer doit marquer la stratégie des politiques et des programmes.

Le troisième critère: la force et la durabilité des liens de parenté, ainsi que l'influence que les membres de la famille exercent les uns sur les autres doivent servir d'appui aux politiques et aux programmes.

Le quatrième critère: les familles doivent être considérées comme partenaires compétents dans les politiques et les programmes de services aux personnes, si on veut qu'elles remplissent toutes leurs fonctions.

Le cinquième critère: la diversité des familles, une réalité dont doivent tenir compte les politiques et les programmes.

Le sixième critère: la priorité doit être donnée aux familles les plus vulnérables, à savoir celles dont les besoins psychologiques, sociaux ou économiques sont les plus grands.

L'ÉVALUATION DE LA QUALITÉ FAMILIALE DES POLITIQUES ET PROGRAMMES

L'évaluation est l'une des cinq fonctions interdépendantes de la gestion: planification, organisation, réalisation, contrôle, évaluation. Plus précisément, **c'est un ensemble d'activités qui permet de juger de la valeur des résultats obtenus en vue de prendre une décision.** Tout en précisant le degré auquel les besoins circonscrits par la planification ont été satisfaits, l'évaluation permet de constater l'émergence de nouveaux besoins à satisfaire et facilite ainsi la correction d'un programme en voie d'application.

3.1 L'évaluation

Les activités d'évaluation sont le propre de toute entreprise bien gérée, dans le secteur privé comme dans le secteur public. Mais on ne s'improvise pas évaluateur, et l'évaluation ne se révélera utile qu'à condition d'avoir été soigneusement planifiée et mise à exécution avec méthode et imagination. Il n'y a pas de modèle qui puisse servir à évaluer toutes les entreprises, ni toutes les politiques. Chaque cas, chaque programme requiert que l'évaluation qu'on voudra en faire soit taillée sur mesure.

À titre d'exemple, toutefois, et pour familisariser le lecteur avec le concept de l'évaluation, ses difficultés et ses possibilités, on indiquera sommairement ce qui s'est fait dans le monde gouvernemental. Au Québec, d'abord, le rôle de l'État prenant de plus en plus d'importance, les dépenses augmentant et les programmes devenant toujours plus complexes, les responsables politiques ont compris la nécessité de mécanismes d'évaluation pour leur permettre de répondre à deux questions vitales:

- Est-ce qu'on fait bien ce qu'on fait?

- Est-ce qu'on fait ce qu'on devrait faire?

Ils ont vu aussi la nécessité d'intégrer les réponses à ces questions au processus de la prise de décision. Dans les années 70, la méthode PPBS[17] devait permettre d'évaluer une dizaine de programmes par année et par la suite de faire des recommandations qui seraient incorporées dans le nouveau budget. Au début des années 80, on cherchait déjà une autre méthode. En 1984, un projet de politique-cadre d'évaluation de programmes proposait d'inscrire l'évaluation des

17. Le sigle PPBS signifie Planning Programming Budgeting System.

programmes dans le processus gouvernemental de prise de décision et d'allocation de ressources. Cette politique n'a finalement pas vu le jour bien que certains ministères aient développé des politiques ou, du moins, des activités d'évaluation.[18]

Jusqu'à tout récemment, la majeure partie de l'information disponible pour évaluation portait sur la gestion des ressources et l'allocation de celles-ci en terme de dépenses budgétaires. Les informations portant sur les résultats sont rares et, encore plus, les analyses d'impact. Les raisons de cette situation de fait sont d'abord qu'il manque d'instruments pour mesurer les résultats des programmes et déterminer jusqu'où ils sont responsables des résultats obtenus; puis, il faut prendre en considération les possibles luttes de pouvoir, car l'évaluation est une activité politique dans la mesure où le programme évalué peut être au coeur d'un conflit entre différents groupes d'intérêt.

L'Ontario, depuis 1974, avec "le Managing by Results" (gérance basée sur les résultats), et le Gouvernement fédéral, depuis 1978, grâce au Bureau du Contrôleur général, ont obtenu des résultats positifs certains, mais il reste toujours difficile de répondre aux questions portant sur la pertinence, l'efficacité, l'impact et les résultats à long terme des politiques et programmes.

Au Québec, le ministère de la Santé et des Services sociaux fournit une illustration de ce que représente la régulation, un des aspects fondamentaux de l'évaluation portant surtout sur la cohérence et la pertinence. Le ministère de la Santé et des Services sociaux, en effet, n'est pas tellement un dispensateur de services qu'un régulateur qui voit à ce que les acteurs du réseau des services s'ajustent aux orientations gouvernementales et que l'ensemble du système produise les effets recherchés. Une tâche que la Commission Rochon a qualifiée de "défi monumental".

3.2 La définition d'une politique et d'un programme

Avant de définir le programme, il faut d'abord préciser, avec Jean-René Bibeau, ce qu'on entend par politique:

---

18. Voir à titre d'exemples de l'implication gouvernementale, les documents produits par les ministères suivants:

Sylvie ALLARD. L'**évaluation des programmes,** Sainte-Foy, Ministère de la Santé et des Services sociaux, 1988, 20 p. (Ce document a été présenté à la journée sur le contrôle de la qualité, il énumère plusieurs exemples d'études évaluatives effectuées par ce ministère).

Jean-René BIBEAU, Suzanne MESSIER. **Programmes d'accès à l'égalité dans les Commissions scolaires, Cadre d'évaluation,** Québec, Ministère de l'Éducation, janvier 1988, 72 p.

André LAURION, **Guide en matière d'évaluation de programme,** Québec, Ministère de l'Enseignement supérieur, 1988, [29]p.

Une politique, c'est un document:

- qui énonce les orientations privilégiées par une personne ou un groupe de personnes dans un domaine ou un secteur particulier,
- qui formule les principes à suivre pour établir les priorités d'action et concevoir les programmes et les activités,
- qui précise les pouvoirs de décision, le partage des responsabilités et les grandes lignes d'organisation.[19]

Le programme s'intègre donc à l'intérieur d'une politique. Plus précisément, on appelle programme un groupe d'activités axées sur un objectif ou un ensemble d'objectifs, en vue de produire, à l'aide de ressources humaines, matérielles et financières, des biens et des services et d'effectuer un changement dans l'environnement pour combler certains besoins.[20]

Le programme se situe par rapport à la planification et aux résultats de la façon suivante:

Planification	**Programme**	**Résultats**
	Objectifs à poursuivre	
Besoins et problèmes d'une clientèle	Structures **d'activités** comme: la couverture du programme, les moyens d'intervention, le niveau des ressources, etc...	Changements dans les besoins et la problématique de la clientèle
	Ressources organisées comme: les procédures, les protocoles, les règles, etc...	

19. Communication orale.

20. Ce paragraphe et les suivants s'inspirent de: Jean-René BIBEAU et Louise BUSSIÈRE, **Évaluation de programme, Cadre de référence**, Québec, Ministère de l'Éducation, janvier 1988, 23 p.

Le gestionnaire qui gère un programme:

- supervise et coordonne des ressources,
- dans le but de produire des services ou des biens,
- pour satisfaire certains besoins d'une clientèle.

Ses réalisations sont évaluables dans la mesure où il peut identifier et relier les éléments suivants:

- la clientèle et ses besoins,
- les objectifs, ressources et activités du programme,
- les résultats et leur impact.

3.3 La définition de l'évaluation de programme

L'évaluation de programme est l'ensemble des activités permettant de mesurer et d'apprécier l'efficacité avec laquelle les objectifs d'un programme sont poursuivis, l'impact du programme, sa pertinence et l'efficience des moyens d'exécution.

L'évaluation de programme a pour buts de:

- confirmer ou remettre en question un programme,
- juger les résultats,
- questionner l'efficacité des moyens retenus pour atteindre les objectifs,
- supporter et éclairer les décisions concernant:
  - les orientations à privilégier (doit-on conserver, modifier ou remplacer un programme?), pourquoi?
  - la conception d'un programme (doit-on penser à d'autres formes d'intervention, d'autres objectifs?), pourquoi?
  - l'organisation et la réalisation d'un programme (doit-on modifier l'allocation de ressources, le mode de fonctionnement, la structure des activités?), pourquoi?

Comme l'évaluation s'adapte aux besoins d'information requis pour la prise de décision, ainsi les objets de l'évaluation dépendent du type de décision ou d'appréciation qu'elle doit soutenir.

L'évaluation de programme vise à apprécier les objets suivants:

- les résultats du programme:
  - ses produits: biens et services,
  - son impact: les changements, produits dans l'environnement, par les biens et services;
- les fondements du programme:
  - les besoins à satisfaire,
  - les principes d'intervention,
  - les objectifs poursuivis;
- les moyens de réalisation:
  - les ressources,
  - l'organisation,
  - le fonctionnement.

Selon l'objet sur lequel porte l'évaluation, on aura les types d'appréciation suivants:

- l'efficacité, quand l'évaluation porte sur les résultats: l'efficacité signifie le degré d'atteinte des objectifs et des résultats qu'ils visent;
- la pertinence, quand l'évaluation porte sur les fondements: la pertinence, c'est le degré de correspondance entre les besoins et les objectifs ou les besoins et les résultats;
- l'efficience, quand l'évaluation porte sur les moyens de réalisation: l'efficience est le rapport entre la quantité des biens et services produits et la quantité des ressources utilisées pour les produire.
- l'impact, quand l'évaluation porte sur le genre d'effets, voulus ou non, engendrés par le programme: l'impact, ce sont les changements dans l'environnement qui résultent de la mise en oeuvre du programme.

3.4 Le cadre d'évaluation

Dans l'administration publique québécoise, on parle, maintenant, de cadre d'évaluation plutôt que de "plan d'évaluation" ou de "devis d'évaluation". Le cadre d'évaluation désigne un outil de gestion des programmes dont on apprécie de plus en plus l'utilité.[21]

Au sens strict, un cadre est une structure qui sert à délimiter, à repérer un contenu et à en faire ressortir les caractéristiques. Plus exactement, c'est un document synoptique intégrant de façon organisée les renseignements requis pour planifier et réaliser une évaluation pertinente et utile.

Le cadre d'évaluation permet donc:

- d'avoir une connaissance globale du programme à évaluer,
- de poser des questions liées aux priorités de décision,
- de prévoir une cueillette de données pertinentes,
- de produire des recommandations axées sur les objectifs des gestionnaires et des clientèles et utiles à la révision d'aspects déterminés de programme.

On devrait, si possible, produire un cadre d'évaluation pour chaque programme. Sans doute, au moment où on décide d'évaluer, pour clarifier le besoin d'évaluer et amorcer une démarche d'évaluation pertinente, clairement délimitée et spécifique aux besoins décisionnels. Mais le cadre d'évaluation peut être utile, aussi, comme élément de la planification elle-même. En effet, à l'instar de la planification qui s'occupe surtout des objectifs à poursuivre et met l'emphase sur les résultats à atteindre ou leurs effets, le cadre d'évaluation se préoccupe aussi du pourquoi du programme. Il constitue:

> **un aide-mémoire structuré permettant de garder le cap sur les choses importantes et de s'assurer que tant la programmation et la coordination que le contrôle se font en ayant toujours à l'esprit les fins ultimes du programme et de l'activité et non pas seulement les objectifs strictement opérationnels liés aux moyens de mise en oeuvre.[22]**

Il est à remarquer que le meilleur moment pour développer un cadre d'évaluation, c'est lorsqu'un programme est en développement ou fait l'objet d'une révision globale. On peut alors projeter une vue complète du cycle du programme encore à l'état d'hypothèse: partant des besoins on y revient en

---

21 Ce paragraphe et les suivants s'inspirent abondamment de Jean-René BIBEAU, **La notion de "cadre d'évaluation"**, Québec, Ministère de l'Éducation, décembre 1988, 19 p.

22 Ibid, p. 16

imaginant ce que devraient être les résultats et sur quels points on devrait les apprécier pour repartir encore à neuf plus tard. Ce qui importe pour cet exercice, ce n'est pas toujours l'abondance des données utilisées mais le respect des étapes à suivre.

3.5 La manière de mesurer les effets directs ou indirects des politiques et des programmes relatifs aux familles

On s'entend de plus en plus pour dire que les politiques et programmes devraient "appuyer les familles", "renforcer les familles". Mais comment définir ces réalités? Comment les mesurer? On se préoccupe souvent de mesurer les résultats de politiques touchant les individus: par exemple, combien de temps un alcoolique réhabilité a-t-il réussi à rester abstinent? quel est l'état de santé des personnes traitées avec tel ou tel médicament? combien de gens ont obtenu un emploi ou d'étudiants ont été promus? On ne peut, toutefois, mesurer adéquatement le comportement familial, faute d'instrument adapté à ce travail. De plus, même s'il est possible d'obtenir de l'information sur une famille à l'aide d'un de ses membres, cela risque toujours d'être incomplet et biaisé.

Les concepteurs des politiques et programmes qui tendent à avoir un impact positif sur les familles doivent quand même pouvoir déterminer concrètement quels effets ils veulent produire sur les familles et comment ces effets seront mesurés. Cela peut signifier des calculs fort complexes surtout si l'on veut, par exemple, établir le rapport coûts/bénéfices pour un programme précis.

Ainsi, pour comparer les coûts de la thérapie familiale avec ceux de la thérapie individuelle, il faudrait estimer, entre autres, les coûts d'une réinstitutionalisation, tenter de donner une valeur monétaire aux effets de la thérapie sur les membres de la famille et sur la stabilité conjugale, etc. L'entreprise est difficile mais non insurmontable.

L'UTILISATION DE LA GRILLE D'ÉVALUATION

Les critères familiaux et les huit étapes de l'évaluation présentés dans la deuxième partie doivent servir de guide -non de modèle- et peuvent être utilisés dans divers contextes, de lieu ou de temps, aux trois ordres de gouvernement et dans les secteurs privé aussi bien que public. Ils sont utiles pour évaluer les effets de politiques et programmes existants ou projetés à la condition qu'à chaque fois la grille soit ajustée à l'objet évalué. L'évaluation d'un service aux mères victimes de violence, par exemple, ne peut se faire comme l'évaluation d'un programme d'aide à l'habitation ou l'évaluation d'une réforme fiscale. L'adaptation de la grille se fera selon les objets évalués et les types d'appréciation voulus et ce, en collaboration avec les responsables de l'évaluation.

Voici des exemples d'utilisation de la grille:

- une personne répondante à la politique familiale dans un ministère[23] l'utilise pour évaluer un projet de politique élaboré dans son ministère;

- le comité de parents d'une école secondaire étudie les nouveaux règlements de la Commission scolaire à la lumière des critères familiaux;

- la grille sert d'outil pour sensibiliser les élus municipaux à l'importance de donner des services à la population en considérant les besoins des différentes formes de famille;

- le Secrétariat à la famille utilise la grille pour jouer son rôle quant aux politiques gouvernementales susceptibles d'affecter les familles. Ainsi, il vérifie la qualité familiale des projets de politique et éclaire le Gouvernement sur les décisions à prendre pour harmoniser ses politiques. Défi de taille quand on songe à la diversité des enjeux, valeurs, personnalités, objectifs, moyens etc... qu'il faut rassembler pour faire converger vers un même objectif les actions de nombreux acteurs ayant des intérêts, des stratégies et des pouvoirs tout à fait différents;

- les organismes intéressés à la condition des familles utilisent la grille non seulement pour procéder à l'évaluation des projets de loi qui touchent les parents ayant des responsabilités familiales mais également pour mieux évaluer leurs propres actions.

---

23. La personne répondante à la politique familiale oeuvre dans un organisme gouvernemental et est désignée pour servir de lien entre son organisme et le Secrétariat à la famille. Il a aussi pour mission de coordonner dans son organisme soit la correction d'anciennes politiques, soit la création de nouvelles, toujours selon les principes définis par le Conseil des ministres

Le champ d'application d'une politique familiale, on le voit, est très vaste. Il couvre les secteurs suivants:

- l'aide financière aux parents;
- l'adaptation de l'organisation du travail aux responsabilités parentales;
- une habitation plus appropriée pour loger les familles;
- l'aide aux familles en difficulté, par l'extension des services de médiation familiale et la lutte contre la violence familiale;
- l'intensification des liens entre l'école et la vie familiale;
- le développement des services de santé et des services sociaux vers une approche plus familiale;
- les services de garde à l'enfance;
- le développement des loisirs et des activités culturelles en faveur des familles;
- la modification des lois afin qu'elles tiennent compte de la réalité familiale d'aujourd'hui.

Le gouvernement du Québec entend adapter ses interventions à la situation familiale vécue dans les communautés culturelles, chez les immigrants et chez les autochtones.[24]

4.1 Rigueur et créativité

Des guides ont été produits qui permettent de suivre, étape par étape, la démarche de l'évaluation.[25] Il faut se rappeler, toutefois, que les objets à évaluer diffèrent tous. Il n'y a pas de modèles d'évaluation qui pourraient être reproduits intégralement et appliqués en séries. Chaque situation ou question évaluée est unique. D'où la nécessité d'élaborer des méthodes qui ne sont pas seulement correctes, en théorie, mais aussi applicables en pratique. "Compte tenu de la culture évaluative actuelle[...] il est important de sélectionner des méthodes qui tiennent compte de cette contrainte[...] Il faut tenir compte des ressources limitées[...][26]

---

24 Cette description des secteurs est tirée de l'**Énoncé de politique familiale** du Conseil des Ministres. Québec, Secrétariat à la politique familiale, op. cit. p. 11.

25 Par exemple, celui de Jean-René BIBEAU et Louise BUSSIÈRE. **Évaluation de programme, Démarche**. Québec, Ministère de l'Éducation, janvier 1988, 29 p.

et celui d'André LAURION, op. cit.

26 Ibid., p. 17.

Il ne faut pas oublier, non plus, que l'évaluation est un exercice où la créativité joue un rôle essentiel. Un des maîtres incontestés de la science - et de l'art - de l'évaluation, Michael Quinn Patton, affirme que la perfection technique ne suffit pas à rendre un rapport d'évaluation utile. Les méthodes apprises dans une salle de cours ou un bon manuel ne peuvent remplacer la capacité de communiquer, de poser la bonne question, la sensibilité qui tient compte des impondérables, le jugement qui décèle ce qui importe le plus dans une situation concrète.

Voilà pourquoi, encore une fois, le présent document se présente comme un guide et non un modèle. On n'encourage pas la créativité en dictant, d'une manière précise, comment faire, mais en stimulant, en inspirant. La grille ne représente donc pas une série de règles à suivre aveuglément, mais elle offre des idées pour alimenter la réflexion et aider l'expérimentation.

4.2 Un débat à poursuivre

On a parlé plus haut d'un certain consensus sur les grandes valeurs familiales. Il ne fait pas de doute, en effet, que l'intérêt démontré par le Gouvernement pour le bien-être des familles est endossé par une large partie de la population. Cela ne signifie pas, par ailleurs, que l'unanimité soit faite sur toutes les questions importantes. Et même avec la référence à des critères reconnus, certaines demeurent tributaires de la volonté politique ou sociale.

Parmi celles-ci, une des plus difficiles, sans doute, c'est la ligne de partage qu'il faut tracer entre droits individuels et droits collectifs. Le respect qu'on porte, aujourd'hui, aux droits individuels rend bien difficile l'établissement de normes encourageant **la promotion du bien commun.** Par ailleurs, on s'interroge, de plus en plus, sur les coûts sociaux et moraux que cette approche requiert de la société et il est heureux que l'on cherche, sans compromettre les droits acquis de la personne, à créer un meilleur équilibre entre la personne et la collectivité.

La famille, entité qui dépasse la somme des membres qui la composent, est le lieu de jonction entre l'individuel et le social, terrain privilégié d'expérimentation où se conçoivent et se développent toutes les attitudes qui conditionnent notre comportement social. Une action à l'égard des familles provoque donc des conséquences sur toute la société et vice-versa. D'où les questions que nous devons nous poser, même si quelques-unes sont fort délicates:

- L'autorité et la compétence parentales sont reconnues au Code civil; cela ne fonde-t-il pas certaines conditions préalables à respecter pour l'exercice de toute intervention au sujet d'un membre de la famille, surtout s'il est mineur?

- Cette autorité et cette compétence parentales ne commandent-t-elles pas que l'État consente de sérieux efforts concertés pour permettre une meilleure préparation à être parents?

- Jusqu'où l'État est-il légitimé d'intervenir pour faire adopter ou modifier certains comportements à l'intérieur des familles? Les représentants des familles ne devraient-ils pas être associés à cette discussion?

- L'État ne peut-il être que neutre en regard de certaines évolutions sociales influençant la vie familiale au point de rendre égale ou identique la considération des familles selon les différents programmes sociaux, économiques, fiscaux, juridiques? Devrait-il faire la promotion d'un modèle familial plus propice à la stabilité du milieu familial, des parents et des enfants?

- Comment peut-on développer la politique familiale dans le respect des acquis des femmes en termes d'autonomie personnelle et d'exercice de la maternité?

- Quels gestes l'État peut-il poser pour supporter le sens et la valeur de la paternité?

- Jusqu'où l'État devrait-il réglementer les conditions minimales du marché de l'emploi à l'avantage des parents?

- Jusqu'où réglementer les conditions d'habitation, de logement et d'environnement pour permettre aux parents d'avoir des moyens matériels et des conditions favorables à la vie familiale?

- Des mouvements comme la désinstitutionnalisation et la promotion de la prise en charge par les familles elles-mêmes de l'ensemble de leurs responsabilités, autant morales que financières, n'exigent-ils pas une autre façon de faire de la part de l'État et des déplacements importants de ressources?

- L'augmentation du nombre des naissances doit-il être un objectif d'une politique familiale ou une de ses conséquences?

- L'État a-t-il le droit d'intervenir dans la décision des couples d'avoir ou non un enfant?

- ...

Autant de questions pour lesquelles nos lois et règlements apportent des réponses implicites, mais souvent contradictoires les unes avec les autres et sur lesquelles il faudra comme société et comme familles, que nous nous penchions !

Mais, il est certain que la majorité de ces questions litigieuses et délicates n'obtiendront pas toutes des réponses dans un avenir rapproché. Ces délais ne justifient pas l'inaction. En ayant pris l'engagement formel d'agir en faveur des familles et en invitant ses partenaires à suivre son exemple, le Gouvernement annonce certes un projet de société à bâtir où le rôle des parents sera de premier plan. Il est clair cependant, pour que ce projet se réalise progressivement, qu'il devra y avoir des gestes courageux à poser.

Plusieurs de ces gestes sont attendus. Ils nécessitent une volonté politique qui sera toujours mise à l'épreuve. Par exemple, ces quelques questions nécessitent des réponses.

- Qui invoquera la notion légitime de bien commun pour amplifier la lutte à la violence sous toutes ses formes dans notre société parce qu'elle se répercute en violence entre les membres de la famille?

- Qui engagera le combat contre la pornographie parce qu'elle influence négativement les relations entre les hommes et les femmes dans notre société?

- Qui procédera aux arbitrages nécessaires entre les ministères aux prises avec des intérêts corporatifs qui inspirent certains projets gouvernementaux?

- Qui se fera résolument le promoteur de l'amélioration des conditions de vie de nombreux jeunes "en panne" d'avenir et qui ne peuvent, dès lors, songer à fonder une famille?

- Qui aura le courage de limiter les expériences entourant les nouvelles technologies de la reproduction au nom du respect de la vie, de l'intégrité des personnes et des enfants à naître?...

4.3 Agir famille

Agir et penser famille doivent toujours être associés. Il ne faut jamais perdre cela de vue, surtout si l'intérêt pour l'approfondissement théorique de la notion de politique familiale se révèle fascinant. On pourrait consacrer un temps énorme seulement à formuler la définition de la politique familiale. Une entreprise d'autant plus ardue, que de toutes les politiques familiales inventoriées, on n'en trouve pas deux qui se ressemblent exactement. Même des pays voisins, en Europe, comme la Belgique et la France, ont développé des politiques familiales fort différentes. Si bien que des experts conseillent de ne pas essayer de définir la politique familiale si l'on veut appuyer les familles, mais de faire quelque chose pour elles au plus tôt![27]

Theodora Ooms, grande spécialiste des études d'impact aux États-Unis, est d'avis (déjà en 1984) qu'on a tort de perpétuer les débats idéologiques relatifs à la politique familiale. "Ce qu'il faut, dit-elle, c'est un engagement de la nation à introduire une perspective familiale dans le développement, l'implantation et l'évaluation des politiques gouvernementales"[28] On voit pourquoi, dans les pays où il est question de politique familiale, il s'agit toujours, en réalité, d'un

---

27 Wilfried DUMON et Joan ALDOUS. "European and US Political Context for Family Policy Research" in **Journal of Marriage and the Family**, vol. 41, no 3, August 1979, p. 498

ensemble de politiques, plutôt que d'une seule. Au Québec, il a été choisi de se doter d'une politique familiale d'ensemble qui doit s'articuler dans de multiples politiques sectorielles ou programmes mais qui doivent être résolument coordonnées en fonction d'orientations claires.

L'utilisation de la grille d'évaluation a le grand avantage de forcer les concepteurs de politiques et les gestionnaires de programmes à se poser les bonnes questions, à s'interroger sur leurs priorités et aussi d'aider les groupes concernés par le bien-être des familles à poser d'autres bonnes questions.

Au cours de la dernière année, plusieurs initiatives touchant la famille ont été prises dans divers ministères: élaboration d'une politique de services de garde et d'une nouvelle politique sur les prêts et bourses, réforme du Code civil sur l'égalité économique des époux, mesures budgétaires à l'intention des familles et mesures dans le domaine de l'aide sociale, de l'habitation et du travail. Autant d'initiatives sectorielles, à impacts directs sur la famille, qui devraient faire l'objet d'une concertation inter-ministérielle guidée par les critères mis de l'avant par la grille d'évaluation.

Le présent document veut être un premier pas dans la bonne direction. Ce n'est, de toute évidence, qu'un début et, à ce titre, il occupe une place spéciale dans la mise en oeuvre d'une politique familiale. Avec le temps et grâce à la collaboration de celles et ceux qui l'utiliseront, la grille d'évaluation sera raffinée, ajustée à divers secteurs et rendue de plus en plus utile. Il faudra sans cesse l'améliorer, sans doute, car elle est conçue en fonction des familles et celles-ci sont en continuelle mutation. Les milieux de recherche sont particulièrement interpellés pour supporter ce travail.

---

28. Les paroles de madame Ooms sont rapportées dans le bulletin **American Family**, numéro de mai-juin 1984, p. 13.

LE CONTENU D'UN CADRE D'ÉVALUATION

Extrait de Jean-René BIBEAU, **La notion de "cadre d'évaluation".** Québec, Ministère de l'Éducation du Québec, décembre 1988, p. 14.

La réalisation d'un cadre d'évaluation comprend trois opérations qui permettent d'asseoir une évaluation sur une base solide.

Opération 1: Établir une base de connaissances et le bilan du programme ou de l'activité: il s'agit de **savoir de quoi on parle.**

Cette opération consiste à fournir au programme ou à l'activité une "carte d'identité" en y incorporant les renseignements suivants:

- Les fondements du programme ou de l'activité (historique, besoins, principes d'action, lois, règlements, planification, programmation); on note ici s'il y a cohérence, ou non, avec d'autres programmes, s'il y a consensus, ou non, sur le programme;
- les principaux termes d'usage courant spécifiques au programme ou à l'activité;
- les objectifs officiels et traditionnels;
- les résultats attendus, les produits escomptés et les impacts souhaités;
- le fonctionnement du programme ou de l'activité (organisation, structure, ressources budgétaires, rôles et responsabilités des intervenants).

Opération 2: Dégager les enjeux et les questions susceptibles d'orienter l'action future: il s'agit de **savoir quoi évaluer et pourquoi.**

Cette opération équivaut à dresser une "fiche de santé" adaptée au programme ou à l'activité:

- Les ordres de préoccupation (pertinence, efficacité, impact, efficience);
- les objectifs d'évaluation;
- les questions prioritaires;
- les indicateurs d'analyse;

Opération 3: Trouver un juste équilibre entre les objectifs d'évaluation et les moyens d'évaluer: il s'agit de **savoir comment s'y prendre pour évaluer avec efficience et efficacité.**

Cette opération équivaut à préparer un "protocole d'examen":

- La méthodologie de cueillette de données;
- le cadre d'analyse à utiliser;
- la faisabilité d'une évaluation;
- la planification préliminaire de la réalisation de l'évaluation.

Il ne suffit pas de mettre à jour ces diverses rubriques au gré des opérations courantes. Elles regroupent une mine de renseignements qu'il faut traiter en bloc au moment opportun pour établir les conditions garantissant l'utilité d'une évaluation.

TERMINOLOGIE

Les termes suivants sont reliés au domaine de l'évaluation et les définitions données ici sont extraites de Jean-René BIBEAU et Louise BUSSIÈRE. **Évaluation de programme, Terminologie.** Québec, Ministère de l'Éducation, janvier 1988, 12 p.

ACTIVITÉ: Composante d'un programme constituée de diverses tâches mesurables, tangibles et récurrentes qui ont en commun la poursuite d'un objectif à l'intérieur d'un champ d'action spécialisé.

Les activités d'un programme sont complémentaires dans la recherche des résultats requis pour satisfaire les besoins. L'activité est caractérisée par le champ de spécialisation auquel elle réfère. Sa durée est liée à l'atteinte des résultats dans ce champs.

ANALYSE: Ensemble des activités visant à établir des relations entre des données brutes et à produire des informations utiles pour porter des jugements.

ANALYSE DE BESOIN: Démarche systématique permettant, à la suite de l'identification d'un problème, de mesurer l'écart entre une situation existante et une situation souhaitée.

BESOIN: Expression d'un manque ou d'exigences par rapport à un niveau de satisfaction de référence.

Ex.: Pour un analphabète, apprendre à écrire et à lire est un besoin primaire dans une société lettrée où le fait de savoir lire et écrire constitue le fondement des communications.

BUT: Expression des finalités, pour lesquelles un programme existe et dont découle la formulation des objectifs.

CADRE D'ÉVALUATION: Document de référence intégrant de façon organisée des renseignements qui permettront aux personnes chargées de réaliser l'évaluation, de poser les questions prioritaires, d'effectuer la collecte de données pertinentes et fiables, et de produire des recommandations axées sur les préoccupations des gestionnaires et des clientèles qui seront utiles à la révision du programme ou de l'activité sur des aspects désignés.

Résultats attendus de la préparation d'un cadre d'évaluation:

a) une base de connaissances du programme ou de l'activité;

b) les enjeux et les questions susceptibles d'orienter l'action future;

c) l'identification des données requises pour fin d'analyse.

CLIENTÈLE: Groupe de personnes ayant des besoins en commun et voulant acquérir des biens ou des services pour satisfaire leurs besoins.

CONTRÔLE: Ensemble des activités d'observation et d'analyse visant à s'assurer de la conformité des opérations par rapport aux attentes planifiées, aux conditions de réalisations prescrites, aux exigences législatives, réglementaires et procédurielles, et permettant d'apporter les correctifs en cours d'opération.

Résultats généraux attendus:

- jugements sur la conformité des opérations aux lois, règlements et procédures;
- jugements sur l'économie dans l'utilisation des ressources;
- jugements sur la conformité des opérations aux objectifs poursuivis;
- recommandations d'ajustements aux opérations.

CRITÈRE: Principe, raisonnement ou ensemble de caractéristiques servant de base à un jugement de valeur.

ÉCONOMIE: Ensemble des principes qui sous-tendent une saine gestion, qui guident le gestionnaire dans l'acquisition et l'utilisation des ressources pour la poursuite de ses objectifs, et qui lui permettent d'éviter le gaspillage.

EFFICACITÉ: Degré d'atteinte des objectifs poursuivis. L'efficacité s'exprime sous forme de rapport entre les résultats recherchés, par la poursuite des objectifs, et les résultats obtenus. Elle s'exprime toujours en pourcentage puisque la valeur est obtenue en mettant en rapport deux objets de même nature.

Indicateur: $\frac{\text{résultat obtenu}}{\text{objectif visé}}$

Exemple:

Résultat: $\frac{\text{700 analphabètes lisent au bout d'un an}}{\text{Objectif: avoir appris à lire à 1000 analphabètes en l'espace d'un an.}}$

L'efficacité constatée est donc de 70 pour 100.

Le mot efficacité est aussi utilisé dans le sens du mot anglais "effectiveness" et réfère alors au degré d'atteinte d'un objectif, tout en considérant des variables d'efficience et d'impact. On dit souvent "efficacité globale", dans lequel cas le sens donné à efficacité voisine celui de performance. Elle ne s'exprime pas en pourcentage.

EFFICIENCE: Rapport entre la quantité des biens et services produits et la quantité des ressources utilisées pour les produire:

L'indicateur: $\frac{\text{biens et services}}{\text{ressources utilisées}}$

L'efficience ne s'exprime pas en pourcentage. On associe souvent "productivité" et efficience, puisque la productivité exprime un rapport entre la quantité produite et les facteurs de production. Toutefois la productivité se mesure toujours en terme de variation de ce rapport en se basant sur l'observation de la réalité à deux moments différents ou dans deux situations différentes.

ÉVALUATION: Ensemble d'activités permettant au gestionnaire de juger de la valeur des résultats qu'il a obtenus en vue de prendre une décision.

ÉVALUATION DE PROGRAMME: Ensemble des activités permettant de mesurer et d'apprécier **l'efficacité** avec laquelle les objectifs d'un programme sont poursuivis, ainsi que **l'impact** du programme, sa **pertinence** et **l'efficience** des moyens d'exécution.

FAMILLE: Voir pages 9 à 11.

FONCTION:

Ensemble des activités et des opérations, attribuées à une personne ou à un groupe dans une organisation, qui constituent la contribution de cette personne ou de ce groupe dans la poursuite des objectifs de l'organisation.

Les rôles, les responsabilités et les tâches découlent de la fonction. Le **rôle** est l'ensemble des actions et comportement liés à l'exercice d'une fonction. La **responsabilité** est l'obligation rattachée au rôle et à la fonction. La **tâche** est l'ensemble des actions qu'une personne doit exécuter pour assumer ses responsabilités.

FONDEMENTS D'UN PROGRAMME:

Ensemble des énoncés, justifiant l'existence d'un programme, formé des **besoins** identifiés à partir d'une problématique, des **principes** en vertu desquels il est décidé de les satisfaire, et des **objectifs** formulés pour agir.

GESTION:

La gestion se compose de l'exercice des diverses fonctions visant à associer et à mettre à l'oeuvre les ressources nécessaires pour produire les biens et les services visant à satisfaire des besoins. Ces fonctions sont: la planification, l'organisation, la réalisation, le contrôle et l'évaluation.

INDICATEUR:

Rapport entre deux valeurs dont l'une est une variable et l'autre est une constante (valeur de référence).

Un indicateur n'est pas une simple donnée statistique qui exprime numériquement les faits. Un indicateur permet de porter un **jugement** par rapport à trois types de préoccupations liées à l'évaluation de programme: la **pertinence, l'efficacité,** ou **l'efficience.**

IMPACT:

Effets, sur un environnement ou une population, causés par la poursuite d'un objectif ou par les résultats obtenus.

MANDAT D'ÉVALUATION:

Écrit par lequel un gestionnaire transmet sa demande d'évaluation de programme à un mandataire approprié. Le mandat doit préciser l'objet de la demande, les priorités d'évaluation, les objectifs poursuivis, les questions auxquelles on veut des réponses, les échéances, les limites et les contraintes liées à l'évaluation.

MODÈLE: Ensemble des méthodes de collecte de données et d'analyse qui sont adaptées à des besoins spécifiques de jugements et de prise de décision et aux caractéristiques spécifiques du programme ou de l'activité visés.

MONITORING: Processus qui consiste à observer, surveiller et analyser périodiquement, régulièrement ou continuellement le déroulement d'une activité dans le but de s'assurer qu'elle permet d'obtenir les résultats escomptés, dans les conditions prescrites, et d'apporter les correctifs nécessaires en cours d'opération.

NORME: Ensemble de caractéristiques faisant consensus entre plusieurs personnes et qui constituent, pour celles-ci, un guide de référence ou une règle pour leurs actions, leurs comportements et leurs jugements.

On utilise aussi "standard". Cependant, le standard est une norme qui correspond à un niveau spécifique d'exigence ou d'excellence.

OBJECTIF: Expression tangible et réaliste d'un résultat souhaité (quoi?), délimité dans le temps (quand?) et dans l'espace (où?), comportant des indices qualitatifs et quantitatifs, mesurables, et qui à un moment déterminé devrait avoir été réalisé par des personnes qualifiées (qui?) pour satisfaire un besoin déterminé (pourquoi?).

Un objectif doit permettre de saisir:

- ce qui sera fait **(quoi),**
- **pourquoi** cela sera fait,
- **qui** le fera (unité ou personne),
- **quand** la réalisation se fera,
- **où** (lieu) s'effectuera cette action.

ORGANISATION: Ensemble des activités visant à identifier et à allouer les ressources qui doivent être consacrées à la poursuite des objectifs à l'intérieur d'une structure opérationnelle.

Résultats généraux attendus:

- une structure d'opération,
- des procédures de production,
- une attribution de rôles, de responsabilités et de tâches,
- une distribution des ressources.

On associe souvent la notion de "programmation" à celle "d'organisation".

PERFORMANCE: Rapport entre l'accomplissement réel et les attentes fixées.

L'accomplissement réel correspond aux résultats obtenus avec l'utilisation d'un niveau de ressources constaté, tandis que les attentes fixées correspondent aux résultats projetés avec l'utilisation d'un niveau de ressources de référence. Le niveau de référence peut être:

1) un niveau de ressources standard ou étalon;
2) un niveau de ressources comparatif non standard ou fixé comme objectif indépendant de toute comparaison;
3) un niveau de ressources utilisées antérieurement pour un résultat atteint.

Indicateur: $\dfrac{\text{ressources utilisées} \quad X}{\text{accomplissements}}$ / $\dfrac{\text{ressources étalon} \quad X}{\text{attentes fixées}}$

La mesure de la performance, tout comme celle de l'efficacité, est toujours exprimée en pourcentage.

PERTINENCE: Degré de correspondance soit entre des objectifs poursuivis et des besoins à satisfaire, soit entre des résultats obtenus et des besoins à satisfaire.

Elle ne peut s'exprimer en pourcentage.

PLANIFICATION: Ensemble des activités visant à établir les priorités, à définir les objectifs ainsi qu'à retenir les stratégies de réalisation en tenant compte des ressources disponibles.

Résultats généraux attendus:

- des priorités,
- des objectifs et les résultats attendus correspondants,
- des moyens.

POLITIQUE: Voir p. 23.

POLITIQUE FAMILIALE: Voir page 11 et 12.

PRINCIPE: Énoncé d'une proposition première constituant un fondement ou une cause initiale et permettant de normaliser l'action, le comportement et le jugement.

Ex.: L'égalité entre les personnes est un principe qui conduit à ne pas les différencier à cause du sexe, de la religion, de la langue, etc., dans la prestation des services d'enseignement.

PRIORITÉ: Attribut qui permet de situer dans le temps la réalisation d'une action et de l'ordonnancer par rapport à d'autres actions.

PRODUCTIVITÉ: Variation dans le temps, ou entre des situations distinctes, du rapport entre la quantité des biens et des services produits et la quantité de ressources utilisées pour les produire.

ou

Rapport entre la quantité des biens et des services produits et les divers facteurs de production utilisés au cours d'une période déterminée.

PRODUIT: Biens et services qui résultent directement des actions inhérentes aux activités d'un programme.

PROGRAMME: Groupe d'activités ou de projets axé sur un objectif ou sur un ensemble d'objectifs en vue de produire, à l'aide de ressources humaines, matérielles et financières, des biens ou des services, et d'effectuer un changement dans l'environnement pour combler certains besoins.

PROJET: Composante d'un programme, constituée des opérations liées à une production spécifique à l'intérieur d'une activité, qui contribue en partie à satisfaire un besoin. Le projet est caractérisé par ses objectifs très opérationnels. Le projet ne dure, en principe, qu'un temps limité puisqu'il prend fin avec la livraison du produit qu'il doit rendre.

RATIO: Opération mathématique mettant en rapport des données quantitatives.

RÉALISATION: Ensemble des activités visant à associer et à utiliser avec économie les ressources dans les opérations et à produire conformément aux exigences législatives et réglementaires, et aux stratégies arrêtées.

Résultats généraux attendus:
- une coordination des ressources,
- des biens et services.

RENDEMENT: Rapport entre le niveau de production réel et un niveau de production théorique ou de référence.

Le rendement est souvent associé à l'appréciation de la performance.

RENTABILITÉ: Rapport entre la valeur des facteurs de production utilisés et la valeur des biens et des services produits.

RESSOURCES: Personnes, choses et moyens financiers utilisés pour produire des biens et des services. En certaines circonstances, le temps est également considéré comme une ressource.

RÉSULTAT: Produits et impacts issus de la poursuite d'un objectif.

L'expression d'un résultat attendu ou obtenu doit préciser:

- les **produits** (biens ou services) rendus disponibles suite à l'action achevée.
- la **date** de la disponibilité des produits.
- les **caractéristiques** (qualité, quantité, critères, etc.) des produits rendus disponibles.
- **l'impact** de l'action et des produits.

REVUE DES PROGRAMMES: Processus de l'administration budgétaire gouvernementale visant à allouer annuellement les ressources consacrées à la réalisation des programmes gouvernementaux.

DEUXIÈME PARTIE

Les critères d'évaluation de l'approche familiale à l'intention des familles, des entreprises, des organismes, des municipalités et des ministères

La démarche d'évaluation proposée ici[29] constitue un cadre de référence pour l'action gouvernementale et pour celle des milieux responsables du soutien à apporter aux familles, cadre centré sur la qualité familiale des politiques et programmes et, en même temps, sur leur cohérence avec les principes énoncés par le Conseil des ministres le 3 décembre 1987. La démarche globale à suivre pour utiliser la grille d'évaluation consiste à:

a) établir des critères familiaux ou les principes directeurs de l'évaluation;

b) utiliser ces critères pour évaluer la qualité familiale des politiques et programmes;

c) proposer, au besoin, des modifications aux politiques et programmes pour les rendre conformes aux orientations de l'Énoncé de politique familiale.

Après avoir décrit les huit étapes de la démarche suggérée, le Conseil va expliciter les six critères qu'il met de l'avant et proposera à la réflexion des questions susceptibles d'être posées pour vérifier le respect de ces critères familiaux.

---

29. Le Conseil a obtenu la permission d'utiliser le texte suivant pour pouvoir l'adapter à la situation québécoise: Family Criteria Task Force. Theodora OOMS and Steven PREISTER, Editors. **A Strategy for Strengthening Families: Using Family Criteria in Policymaking and Program Evaluation**, Washington, D.C., 1988, 92 p.

LES HUIT ÉTAPES DE L'ÉVALUATION

La question principale se formule ainsi: COMMENT CETTE POLITIQUE (DÉJÀ EN PLACE, PROJETÉE OU EN RÉVISION) AFFECTE-T-ELLE LA FAMILLE?

Cette question doit être fragmentée en une série de sous-questions qui l'explicitent et la rendent plus concrète. À noter qu'il n'y a pas lieu d'essayer de répondre à chacune des questions suggérées. Il faut choisir seulement celles qui sont pertinentes et, au besoin, en créer de nouvelles. Ce qui importe surtout, c'est que le processus global se déroule en respectant les étapes suivantes:

1. identifier d'abord **quelles familles** sont en cause;

2. déterminer ensuite quelles **fonctions**, quelles actions et quels autres aspects des familles sont touchés;

3. vérifier quelles **composantes** de la politique ou du programme évalué affectent les familles;

4. sélectionner les **questions-clés** qui permettront d'apprécier la concordance avec les critères familiaux;

5. faire la **synthèse des données** recueillies et identifier comment les composantes de la politique ou du programme affectent les divers types de familles;

6. présenter les **résultats;**

7. formuler des **recommandations;**

8. planifier la **mise en oeuvre** des recommandations.

1.1 La première étape: Identification des familles affectées par la politique ou le programme

Les familles varient selon la structure familiale:

[ ] biparentale
- [ ] mariés
- [ ] conjoints de fait

[ ] à parent seul
- [ ] le parent seul est la mère
- [ ] le parent seul est le père
- [ ] garde partagée

[ ] famille nucléaire
[ ] élargie
[ ] famille avec 1 ou 2 enfants
[ ] famille avec 3 enfants ou plus
[ ] famille d'origine (ascendance)
[ ] de procréation (descendance)
[ ] famille biologique
[ ] adoptive
[ ] substitut
[ ] famille dispersée
[ ] séparée
[ ] famille recomposée
[ ] famille à générations multiples
[ ] famille dont un enfant a des besoins spéciaux
[ ] autre

Il faut déterminer le plus précisément possible le nombre de familles concernées.

– Les stades du cycle familial:
[ ] famille de futurs parents (qui attendent un enfant)
[ ] famille avec enfant-s d'âge pré-scolaire
[ ] famille avec enfant-s d'âge scolaire
[ ] famille avec jeunes adultes
[ ] famille avec des parents âgés

– L'appartenance:

ethnique: _____
religieuse: _____
linguistique: _____

– La situation socio-économique:

Revenu:
[ ] aucun
[ ] un
[ ] deux
[ ] plusieurs

Niveau du revenu familial
[ ] bas
[ ] moyen
[ ] haut

Niveau de scolarité:

[ ] faible
[ ] moyen
[ ] haut
[ ] universitaire

- **Le milieu environnant:**

  [ ] campagne
  [ ] village
  [ ] banlieue
  [ ] ville
  [ ] centre-ville
  [ ] métropole
  [ ] région éloignée

- **Le milieu socio-sanitaire:**

  [ ]
  [ ]
  [ ]

1.2 La deuxième étape: Détermination des fonctions, des actions et des autres aspects de la famille touchés par la politique ou le programme

Les fonctions suivantes peuvent être touchées par la politique ou le programme:

[ ] Formation de la famille: formation du couple, mariage, naissance, adoption, divorce, mortalité.

[ ] Renouvellement des générations.

[ ] Soutien économique et bien-être: nourriture, habitation, habillement et autres nécessités de la vie.

[ ] Éducation: instruction, formation, socialisation, préparation à la vie.

[ ] Santé: promotion de la santé physique et mentale.

[ ] Protection des membres vulnérables de la famille: voir à la sécurité et au bien-être physique et affectif des membres de la famille de tous âges, malades, fragiles ou troublés.

[ ] Civisme: entraînement au respect des règles, codes et normes de la société.

[ ] Affection et bons soins: entraide, intimité, affirmation de soi.

[ ] Identité: confirmation de soi, du sens personnel.

[ ] Identité: sentiment d'appartenance à la famille, au groupe ethnique, à la communauté, à la nation.

[ ] Socialisation culturelle: transmission des valeurs et traditions.

[ ] Religion: expression de la foi, pratique du culte.

[ ] Récréation: loisirs et divertissements.

1.3 La troisième étape: Vérification des composantes de la politique ou du programme qui affecte les familles

Vérifications à faire pour préciser quels éléments de la politique ou du programme, en particulier, affectent les familles.

Ordre de gouvernement impliqué:
[ ] municipal
[ ] scolaire
[ ] régional
[ ] provincial
[ ] fédéral

Législation:
[ ] lois
[ ] décrets
[ ] jurisprudence

Réglementation

Normes et directives

Financement:
[ ] conditions
[ ] remboursement
[ ] incitatif ou désincitatif

Pratiques administratives

Prestation des services:
[ ] secteur privé ou public
[ ] personnel professionnel et de bureau:
[ ] objectifs, formation, affiliation syndicale
[ ] accessibilité: lieu, heures
[ ] coordination avec autres programmes
[ ] attention portée aux besoins et réalités des familles
[ ] nature de la relation avec la famille

[ ] Autres politiques et programmes qui ont des liens avec la politique ou le programme en question. Lesquels?

[ ] Autres lois et jugements de cour pertinents

Opinion publique
[ ] favorable
[ ] non favorable

Opinion des parents
[ ] favorable
[ ] non favorable

1.4 La quatrième étape: La sélection des questions-clés à poser relativement aux six critères familiaux

Il s'agit ici de référer aux exemples de questions à poser en regard de chacun des six critères familiaux tels que suggérés au chapitre suivant:

- encourager et renforcer l'engagement conjugal et parental afin de favoriser la stabilité des familles,
- soutenir les efforts des familles plutôt que les remplacer afin qu'elles remplissent leurs fonctions,
- tenir compte de la force des liens de parenté ainsi que de l'influence que les membres de la famille exercent les uns sur les autres,
- considérer les familles comme des partenaires compétents,
- reconnaître la diversité des familles, quelle que soit leur structure ou leur taille,
- accorder la priorité aux familles les plus vulnérables, soit celles dont les besoins phychologiques, sociaux et économiques sont les plus grands.

Le choix des questions demeure la responsabilité des utilisateurs de la grille d'évaluation à qui il revient de sélectionner celles qui s'appliquent à la situation et, au besoin, d'en modifier la teneur pour qu'elles s'adaptent davantage à la réalité.

1.5 La cinquième étape: La synthèse des données

La procédure suivie jusqu'à maintenant suppose une cueillette considérable de données, impliquant un retour continuel aux questions et aux différentes composantes du programme, selon qu'elles affectent ou non les différents types de famille. Considérant les priorités établies, l'évaluation pourra se limiter aux données déjà recueillies ou, dépendant aussi du temps et des ressources disponibles, requérir qu'on poursuive plus avant dans la cueillette de données pertinentes, en terme de statistiques ou de données quantitatives par exemple.

1.6 La sixième étape: La présentation des résultats

Une fois terminée la cueillette et la revue des données, il faut tirer les premières conclusions. Ces conclusions doivent:

a) mentionner les types de familles touchées par la politique ou le programme;

b) spécifier quelles fonctions de ces familles sont affectées et par quelles composantes du programme;

c) indiquer les résultats de l'évaluation effectuée.

De plus, les conclusions doivent être communiquées à tous les intervenants, y compris les reprèsentants des familles qui ont été impliqués dans l'évaluation, pour qu'ils expriment leur avis avant la formulation définitive des recommandations.

1.7 La septième étape: La formulation des recommandations

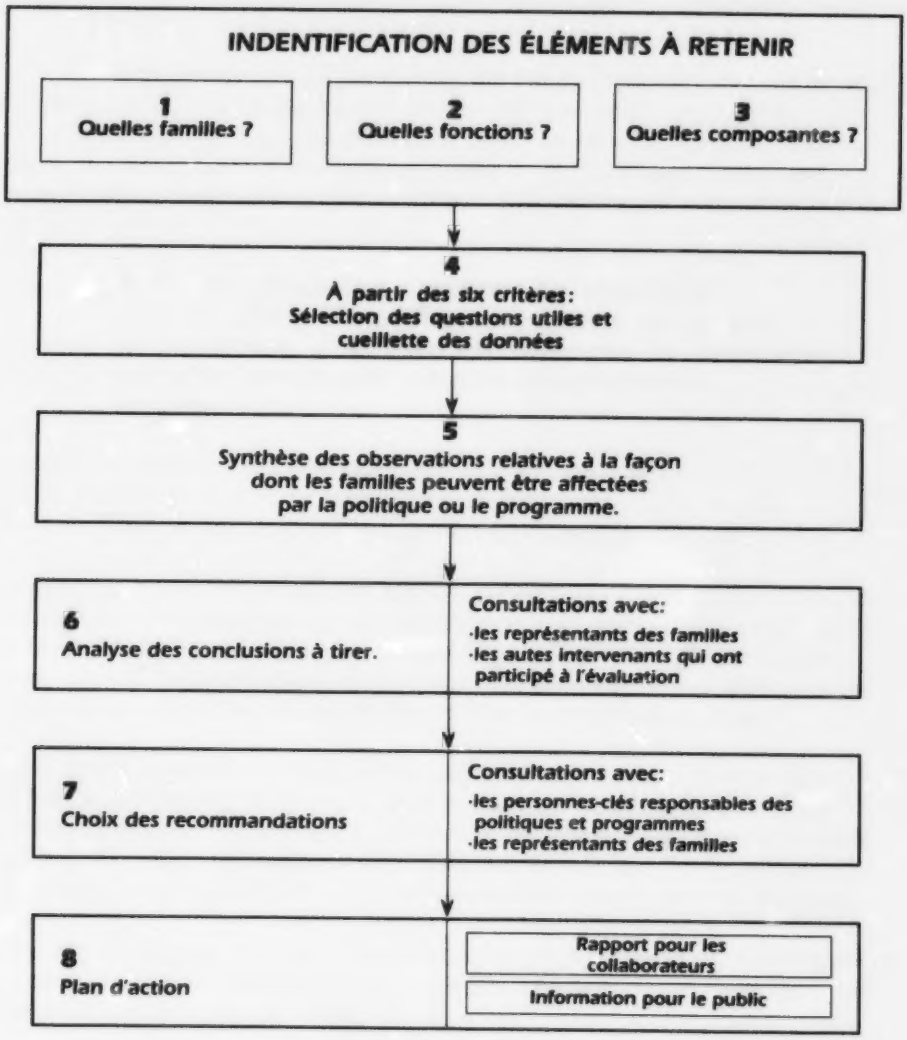
Reste ensuite à formuler des recommandations pratiques et réalistes, à court et à long terme, pour chaque ordre de gouvernement et pour les autres milieux impliqués dans la mise en oeuvre de la politique ou du programme en cause. Il importe beaucoup, à ce stade-ci, de rencontrer les personnes-clés responsables de la politique ou du programme ainsi que les représentants des familles.

1.8 La huitième étape: La mise en oeuvre des recommandations

Pour chaque recommandation, il faut planifier sa mise en oeuvre en s'assurant que ceux et celles qui ont participé à l'évaluation reçoivent un rapport de ce qui s'est fait et que le public soit également informé. Un plan d'action doit donc être élaboré. Les évaluations périodiques ou un monitoring fonctionnel permettront de faire les ajustements nécessaires.

On pourra trouver à la page suivante, reprise sous forme schématique, l'ensemble de la démarche proposée ici.

SCHÉMA DES OPÉRATIONS



LES CRITÈRES FAMILIAUX

L'étude des sources pertinentes dans le domaine des sciences de la famille, de la sociologie politique et des services aux familles permet de relever certains principes de base qui impliquent des choix de valeurs et qui peuvent servir de critères pour l'évaluation des politiques et programmes dans une perspective familiale. On compte six critères qu'il importe maintenant de décrire de façon précise.

2.1 Le premier critère: La stabilité des familles, donc l'engagement conjugal et parental, doit être encouragée et renforcée par des politiques et des programmes appropriés.

Un des fondements de la politique familiale, c'est que le bien-être de la société est lié à celui des familles. La société a donc tout avantage à ce qu'elles n'éclatent pas, pourvu évidemment qu'elles fonctionnent adéquatement.

Ce premier critère vise les couples qui sont parents: la stabilité de leur union est souhaitable dans la perspective du bien-être de leurs enfants, du besoin de ces derniers de voir leurs parents unis, du droit des enfants d'avoir accès à leurs deux parents. Le critère vise aussi l'engagement parental: celui-ci doit durer en dépit de tous les échecs qui pourraient affecter la relation du couple.

Tout en respectant les différents statuts des parents qui sont à l'origine de la famille, le programme doit supporter et encourager l'engagement parental comme l'engagement conjugal qui le facilite, de même que la stabilité familiale, en tenant compte de certaines réalités telles la diversité des familles (critère 5), ou la mobilité géographique nécessaire, quelquefois, sur le marché du travail.

Une intervention qui modifierait la composition de la famille ou son organisation ne serait justifiée que pour protéger un de ses membres ou pour répondre à la demande de la famille elle-même.

Exemples de questions à poser:

- Comment le programme renforce ou affaiblit l'engagement parental?

- Comment le programme renforce ou affaiblit la compétence parentale?

- Jusqu'où le programme facilite ou rend plus ardue pour la famille la décision:

  a) de modifier sa composition, par exemple, par un divorce ou une séparation?
  b) d'avoir des enfants en les mettant au monde ou en les adoptant?

- Est-ce que le programme reconnaît que tout changement majeur, comme un divorce ou une adoption, engage un processus qui se prolonge un certain temps et qui requiert attention et soutien continus?

- Quand, par la force des choses, on intervient dans une famille, pour placer un enfant ou un adulte dans un centre d'accueil ou toute autre ressource alternative, est-ce qu'on le fait en dernier ressort seulement et après avoir fait suffisamment d'efforts pour garder la famille ensemble?

- De quelles ressources dispose-t-on pour la garder unie?

- Quels critères utilise-t-on pour décider si un ou des enfants ou un adulte dépendant doivent être retirés de leur famille?

- Quels critères utilise-t-on aussi pour déterminer laquelle des ressources alternatives est la plus appropriée pour le membre qu'il faut retirer de sa famille? On pourrait prendre comme critères par exemple: avantages à long terme, ressemblance de l'environnement avec le milieu familial, etc.

2.2 Le deuxième critère: La volonté de soutenir et de compléter l'effort des familles, plutôt que de les remplacer, doit marquer la stratégie des politiques et des programmes.

La famille est la plus polyvalente des institutions, celle qui a la vie la plus tenace, celle aussi qu'on utilise pour la satisfaction des besoins fondamentaux. Un des premiers buts de la politique familiale, c'est d'aider les familles à bien remplir les fonctions pour lesquelles elles sont les mieux habilitées et d'améliorer leur fonctionnement.

Par ailleurs, il faut comprendre que l'État ne se décharge pas de ses responsabilités sur les familles quand il leur permet d'aider leurs membres, ce qui, en fait, est une responsabilité fondamentale des familles. L'unanimité n'est pas faite, toutefois, sur toutes ces formes d'entraide. Pourrait-on songer à des formules qui permettraient à l'État et à la famille de partager les responsabilités, plutôt que de les laisser toutes à l'un ou à l'autre? L'État ne devrait-il suppléer à la famille qu'en cas d'incapacité ou quand la charge est trop lourde?

De plus, la politique familiale doit encourager l'entraide que les familles peuvent se donner les unes aux autres. Cette **solidarité des familles** est devenue indispensable, aujourd'hui, car nombreuses sont celles qui ne disposent plus du réseau de parenté sur lequel il était possible de s'appuyer autrefois. À un moment ou l'autre, toute famille a besoin du conseil ou du coup de main qu'une famille amie pourra lui offrir avec plus de succès et à meilleur compte, bien souvent, qu'une agence gouvernementale. L'expérience récente, dans le domaine de la violence en milieu familial, montre bien le rôle irremplaçable de

cette solidarité des familles. Comment l'appui que l'État apporte déjà aux organismes communautaires pourrait-il être amélioré sans leur enlever l'autonomie et le dynamisme qui font leur valeur?

Exemples de questions à poser:

- Comment le programme aide-t-il les familles à assumer leurs responsabilités et empêche-t-il l'État d'intervenir et de diminuer la responsabilité familiale?

- Jusqu'où va le programme pour appuyer les pères et les mères et les aider à remplir pleinement leur rôle?

- Est-ce que les attentes du programme en termes de soins à offrir ou de dépenses à assumer par les familles, pour leurs enfants handicapés ou gravement malades, sont exagérées et non réalistes?

- Le programme encourage-t-il d'autres personnes ou institutions à remplir les fonctions des familles?

- Est-ce que le programme aide les familles à jouer leur rôle et de cette façon renforce leur aptitude à s'aider elles-mêmes, à aider leurs membres?

- Quels effets a le programme sur la capacité des familles à se supporter financièrement?

- Jusqu'où va le programme pour forcer les parents absents à soutenir financièrement leurs enfants?

- Est-ce que le programme tient compte ou ignore les réseaux d'entraide informelle et les corps intermédiaires comme les organismes familiaux ou communautaires, de voisinage ou d'église, si précieux aux familles dans leur vie de chaque jour?

- Jusqu'où va le programme pour encourager et aider les adultes à prendre soin de leurs parents et de leurs proches qui sont malades ou handicapés?

...

2.3 Le troisième critère: La force et la durabilité des liens de parenté, ainsi que l'influence que les membres de la famille exercent les uns sur les autres, doivent servir d'appui aux politiques et aux programmes.

Quand un intervenant agit sur une personne qui est aussi membre d'une famille, il doit tenir compte de l'influence que celle-ci exerce sur la personne qui est l'objet de l'intervention et il doit aussi reconnaître que tout changement dans

cette personne se répercutera sur la famille entière. Dans le traitement de l'alcoolisme, par exemple, on se préoccupe beaucoup du conjoint qui ne boit pas, on s'occupe même des enfants d'alcooliques devenus adultes. En fait, un changement dans les relations familiales, telle une naissance, une adoption, une séparation ou le départ d'un enfant ne doit pas être vu comme un événement ponctuel, mais comme un événement déclencheur d'un processus auquel chaque membre de la famille devra s'ajuster en temps et lieu. Ce critère s'enracine dans une conception systémique de la famille: c'est avec la famille et par elle que les problèmes personnels se développent et se résolvent. On ne nie pas la possibilité qu'un individu ait besoin de thérapie personnelle, comme dans un cas d'inceste ou de violence, mais on affirme que, très souvent, il faut agir moins sur le symptôme et davantage sur le contexte familial; il faut modifier le système des relations interpersonnelles pour s'assurer que le symptôme ne réapparaîtra pas après l'intervention.

Généralement, la meilleure façon d'aider quelqu'un, c'est de favoriser l'implication des autres membres de sa famille. Ainsi, la famille renforce les objectifs du programme au lieu de les compromettre.

Exemples de questions à poser:

- Comment le programme reconnaît-il le rôle joué par les membres de la famille pour accroître ou diminuer le besoin de service ressenti par l'un d'entre eux?

- Comment le programme tient-il compte et réussit-il à respecter équitablement les besoins de chaque membre de la famille, ses besoins face aux autres membres de la famille et les besoins de la famille elle-même, prise comme un tout?

- Comment le programme reconnaît-il toutes les dimensions et la complexité de la tâche qui incombe à la personne responsable du membre de la famille qui a des besoins spéciaux (qui est, par exemple, gravement handicapé ou malade chronique)? Comment reconnaît-il l'impact de ces besoins spéciaux sur les membres de la famille et sur certains aspects de la vie de famille?

- Comment le programme voit-il les conflits de besoins entre membres d'une même famille ou entre diverses familles?

- Dans ces cas, sur quel principe se base-t-on pour prendre des décisions? (Par exemple, le meilleur intérêt de l'enfant?)

- Comment le programme considère-t-il la confidentialité pour chaque membre de la famille, par exemple, entre les adolescents et leurs parents?

- Sur quel principe se base-t-on pour justifier la confidentialité ou, à l'occasion, ne pas la respecter?

- Comment le programme aide-t-il les individus et leur famille à prévoir et à s'adapter aux changements qu'occasionne la prestation d'un service à un membre de la famille?

- Comment le programme rend-il plus facile la médiation entre membres d'une même famille, dans le cas d'un conflit familial?

- Comment met-il de l'avant la famille, comme instrument de médiation, entre ses membres et les institutions de la société?

2.4 Le quatrième critère: Les familles doivent être considérées comme partenaires compétents dans les politiques et les programmes de services aux personnes, si on veut qu'elles remplissent toutes leurs fonctions.

Il faut fournir aux familles l'information et les ressources qui leur donnent le pouvoir, dans la mesure du possible, d'exercer leurs droits et de partager la prise de décision quand elles sont concernées. La protection de leurs droits s'impose surtout en matière d'éducation, de services de santé relatifs aux enfants et, particulièrement, lorsque la garde de ceux-ci est mise en cause. Les politiques et les programmes doivent reconnaître que le soutien mutuel entre membres d'une même famille peut se prolonger plus ou moins longtemps selon les familles; chacune d'entre elles devrait pouvoir développer les formes de soutien mutuel qui lui conviennent.

Au Québec, le partenariat est chose acquise, en théorie du moins, en ce qui concerne les décisions importantes. Le ministère de la Santé et des Services sociaux, par exemple, propose dans sa politique de santé mentale une définition du partenariat qui cadre bien avec les 3e et 4e critères:

> **Le partenariat suppose la mobilisation concertée de la personne, de ses proches, des intervenants, de la communauté, des ressources publiques et de celles du milieu. Il implique trois conditions: la reconnaissance du potentiel de chacun des partenaires, l'existence de rapports ouverts entre ceux-ci et l'adoption d'objectifs communs.[30]**

En somme, les politiques et les programmes ont pour but de bâtir et de renforcer le partenariat, un partenariat encore plus nécessaire quand les familles habitent des régions éloignées. Cependant, les expériences vécues quotidiennement ne correspondent pas toujours à cet idéal. Le Comité de la consultation sur la politique familiale a enregistré la demande pressante des familles pour de nouvelles approches professionnelles à développer pour leur venir en aide.

---

30. QUÉBEC. MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, **Politique de Santé mentale**, Québec, 1989, p. 26.

Les politiques et programmes devraient traiter toutes les familles avec confiance et respect quand il est question d'habitation, de loisirs, de services juridiques et autres offerts aux membres des familles et ils devraient prévoir diverses manières d'être impliqués, dépendamment de la situation et des désirs des familles. Il faut faire en sorte que les familles exercent leur pouvoir en leur fournissant l'information nécessaire et en leur donnant le plus de latitude possible pour faire des choix et prendre des décisions.

Les politiques et programmes doivent tenir compte des responsabilités complexes des familles et donc, aussi, voir à ce que celles-ci puissent, avec satisfaction, gérer leurs relations avec les nombreuses agences de services.

Exemples de questions à poser:

- Est-ce que l'information écrite sur le programme affirme le partenariat des familles, tente de les marginaliser ou de diminuer leur implication?

- Jusqu'où le programme respecte-t-il l'autonomie de la famille et jusqu'où respecte-t-il sa capacité de prendre ses propres décisions?

- Quels principes invoque-t-on pour justifier l'empiètement sur cette autonomie et le recours aux professionnels impliqués dans le programme pour prendre les décisions?

- Comment le programme élargit-il concrètement l'éventail des choix accessibles aux familles participantes?

- De quelle manière l'information est-elle transmise aux familles pour les habiliter à prendre leurs responsabilités et à se prononcer sur leurs choix?

- Comment les professionnels envisagent-ils leurs rapports avec les familles auxquelles ils offrent des services? Se voient-ils comme des guérisseurs, des experts, des consultants, des auxiliaires, des médiateurs ou encore des fournisseurs de biens et services?

- Quels moyens concrets le programme utilise-t-il pour impliquer les familles participantes dans la planification, la mise en marche et l'évaluation du programme?

- Comment le programme tient-il compte du fait que certaines familles peuvent et veulent s'impliquer davantage dans le partenariat?

- Et comment facilite-t-il, au moins, une implication minimale pour toutes les familles?

- De quelle façon le programme empêche-t-il que les familles participantes se sentent sous-estimées ou même stigmatisées parce qu'elles auraient à se

soumettre à des conditions humiliantes ou qui leur conféreraient un statut inférieur?

- Est-ce que le programme rend plus difficile ou plus facile la tâche déjà ardue qu'ont les familles de s'ajuster à des services divers et de coordonner tous les aspects de leur vie?

- Le programme tient-il compte des regroupements de familles?

- Est-ce qu'il est conçu de façon à les mettre en valeur ou à les supprimer en douce?

...

2.5 Le cinquième critère: La diversité des familles, une réalité dont doivent tenir compte les politiques et les programmes.

Compte tenu des diverses formes de vie familiale, les politiques et programmes doivent être sensibles à cette réalité, car l'objectif poursuivi par un programme, s'il convient à une famille à parent seul, ne conviendra pas nécessairement à une famille biparentale. Les variables dont on doit tenir compte incluent la structure, les étapes du cycle familial, les différences ethniques, raciales, culturelles, linguistiques et religieuses ainsi que le niveau socio-économique et l'appartenance à un quartier.

La politique familiale doit reconnaître la contribution des familles au renouvellement des générations et faciliter la décision des parents d'avoir des enfants.

À noter que cette attention aux divers types de familles n'est nullement discriminatoire ou contraire au principe d'égalité. Si celui-ci prône l'application d'un même traitement pour ceux qui sont dans une situation semblable, en corollaire, et selon une interprétation courante au Québec, il prône aussi l'application d'un traitement différent pour ceux dont la situation diffère et dans la mesure où elle le fait. L'égalité n'a pas pour but ultime de traiter tout le monde de la même façon, mais bien de respecter la dignité humaine et de promouvoir une justice plus équitable.

Exemples de questions à poser:

- Le programme favorise-t-il, implicitement ou explicitement, une certaine structure familiale?

- Le programme offre-t-il des récompenses ou impose-t-il des pénalités aux familles pouvant compter sur un seul revenu par rapport à celles qui en ont deux, aux célibataires par rapport aux couples, aux conjoints mariés par rapport aux conjoints de fait, aux couples mariés par rapport aux couples divorcés ou séparés? Ces préférences et encouragements sont-ils justifiés?

- Est-ce que le programme prend pour acquis, implicitement ou explicitement, que tel ou tel type de famille est normal, ou idéal? Comment cela est-il exprimé?

- Le programme est-il également accessible aux familles qui se distinguent par leur structure, le stade du cycle familial qu'elles ont atteint ou encore par des attentes liées à leur culture ou à leurs valeurs, par exemple, celles des parents qui exercent un emploi et celles de ceux qui s'occupent de leur famille à la maison?

- Le programme favorise-t-il les petites familles par rapport aux grandes? Permet-il aux parents d'avoir tous les enfants qu'ils désirent?

- Est-ce que le programme, en visant tels besoins ou objectifs, tient compte des différences dues à l'appartenance ethnique ou religieuse des familles impliquées?

- Comment le programme aide-t-il les familles à mieux transmettre leurs valeurs et leurs traditions?

- Peut-on identifier de quelle façon le programme manque d'ouverture, face à des valeurs familiales nouvelles, ou encore leur porte préjudice?

- Comment le programme pourrait-il s'appuyer plus efficacement sur les valeurs, attitudes, ressources et énergies de certains groupes ethniques pour encourager un meilleur fonctionnement de leurs familles?

- Comment le programme s'intéresse-t-il aux besoins des individus et des familles aux divers stades du cycle familial?

- Comment le programme tient-il compte des différents environnements (centre-ville, ville, banlieue, village, campagne)?

...

2.6 Le sixième critère: La priorité doit être donnée, dans les politiques et programmes, aux familles les plus vulnérables, à savoir celles dont les besoins psychologiques, sociaux ou économiques sont les plus grands.

Depuis les premières lois concernant les mères nécessiteuses et le secours direct, les groupes les plus démunis ont souvent été les cibles choisies de nos politiques sociales. Cette tendance s'est accentuée récemment grâce à la création de programmes sélectifs plutôt qu'universels. Mais l'attention portée aux problèmes s'est aussi exercée en même temps que se développait la conviction qu'il vaut

beaucoup mieux agir à titre préventif. La prévention, toutefois, n'a jamais eu, dans les faits, la préséance dont logiquement elle doit jouir. Aujourd'hui, le consensus se fait de plus en plus fort sur la nécessité d'allouer une part des budgets annuels à la prévention pour éviter que les situations ne se détériorent au point de compromettre la vie familiale ou de nécessiter des interventions majeures qui doivent demeurer exceptionnelles.

Exemples de questions à poser:

- Quels efforts fait-on pour identifier et rejoindre les familles les plus vulnérables et les plus dépourvues?

- Le programme s'adresse-t-il directement aux familles à bas revenu?

- Y a-t-il une échelle de répartition proportionnelle des coûts qui permette aux familles appartenant à des groupes socio-économiques différents de participer au programme selon leur capacité de payer?

- Jusqu'où les conditions d'accès au programme sont-elles la cause d'injustice pour les familles se situant juste au-dessus ou au-dessous du revenu minimum, les privant ainsi de certains bénéfices ou services?

- Quels sont les résultats de ces arrangements?

- Est-ce que les familles qui prennent soin de leurs membres ayant des besoins spéciaux (gravement handicapés, malades chroniques) jouissent du soutien suffisant, par exemple, en bénéficiant de répits pour continuer d'assumer les soins qu'elles offrent?

- Est-ce que les efforts et les ressources visent à empêcher que les problèmes familiaux ne deviennent sources de crises sérieuses ou de situations insolubles?

  Ces ressources et efforts sont-ils suffisants?

- A-t-on fait l'évaluation des coûts engendrés par les différentes interventions d'ordre curatif par rapport à celles qui auraient pu être faites dans un cadre de prévention?

...

Ces critères, faut-il le rappeler en terminant ce chapitre, servent à titre indicatif à déterminer la qualité familiale des politiques et des programmes destinés aux familles. Il est sans doute possible d'en évaluer d'autres qui tiendront compte de l'évolution des réalités familiales et des réalités sociales qui les influenceront.

RECOMMANDATIONS

En prenant l'initiative de fournir à la réflexion publique le présent avis sur les critères familiaux permettant de **penser et agir famille**, le Conseil de la famille s'engage lui-même à les utiliser comme base de ses observations de la réalité familiale du Québec.

En tenant compte au mieux de ses ressources humaines et financières, il en diffusera la teneur auprès de ses partenaires, les familles, les organismes communautaires et familiaux, les entreprises, les municipalités, les ministères et les organismes publics, les milieux universitaires, ainsi que les grands réseaux sociaux. Il verra de plus à en faire la promotion, notamment en suscitant des activités de sensibilisation et de formation.

Par ailleurs, il recommande au ministre responsable de la famille:

- de faire en sorte que le gouvernement du Québec adopte comme lignes directrices de toutes ses interventions auprès des familles, les critères familiaux développés dans le présent avis afin de concrétiser son engagement de **penser et agir famille,**

- de mandater le Secrétariat à la famille pour développer à l'intention des gestionnaires publics, des concepteurs de programmes d'intervention et des répondants ministériels à la politique familiale, une instrumentation pratique d'évaluation pour permettre de vérifier les qualités familiales de toute politique ou programme qui touche directement ou indirectement les familles et les responsabilités des parents.

COMPOSITION DU CONSEIL DE LA FAMILLE 1988-1989

Membres

FORTIN, Bernard, Président
Charlesbourg

CÔTÉ LEMIEUX, Lise, Vice-présidente
Présidente de la Commission scolaire des Découvreurs
Sainte-Foy

FLEISCHMANN BOUTIN, Louise
Directrice des Relations publiques chez Pratt and Whitney
Saint-Bruno

DUBÉ, Robert
Directeur général de la Corporation de gestion CHARMES
Sherbrooke

GAUTHIER, Gaston
Coordonnateur en éducation des adultes à la CECM
Montréal

KEEFLER, Joan
Travailleuse sociale, VMSSC, Département de psychiatrie, Hôpital général de Montréal
Westmount

LALONDE, André-B.
Chef du département d'obstétrique-gynécologie, Hôpital général de LaSalle
Ville LaSalle

LAPRISE, Benoît
Maire de la ville de Saint-Félicien
Saint-Félicien

SIGNORI, Céline
Directrice générale de la Fédération des associations de familles monoparentales du Québec
Pierrefonds

VERMETTE, Serge
Avocat
Québec

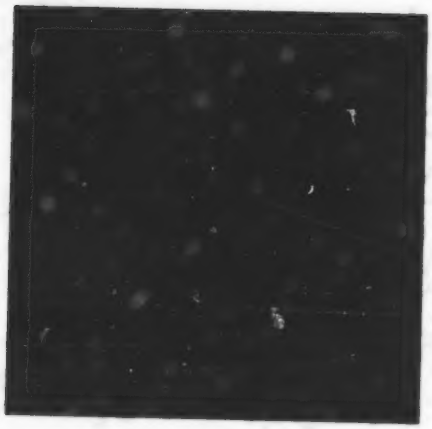
BREDY WECHE, Marie-Suzie
Coordonnatrice de l'oeuvre d'entraide de l'Association des médecins haïtiens à l'étranger
Brossard

Membre adjoint d'office

OUELLET, Aubert
Secrétaire à la famille
Sainte-Foy

Secrétaire général

LAMOUREUX, Jean-Pierre
Charlesbourg



Gouvernement
du Québec
Conseil de la famille

89-712